RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2013

Editorial de **M. Jacques Toubon,** Défenseur des droits

EN trente mois, Dominique Baudis est parvenu à créer une Institution nouvelle et indispensable à notre démocratie. Pour défendre l'inaudible, l'oublié, l'invisible, dans une société rendue chaque jour plus complexe et souvent cruelle pour les plus faibles, Dominique Baudis que je connaissais bien, avait les qualités rares, faites d'humanité, de souci de l'autre et d'opiniâtreté qui lui ont permis d'imposer cet « ombudsman à la française » dans notre paysage public. Il laisse un héritage qui m'oblige.

Les compétences du Défenseur des droits sont multiples et de natures différentes. Mais pour moi, il n'y a pas de causes secondaires ou de combats nobles. Il y a des droits individuels ou collectifs à préserver, au nom des principes qui sont ceux de notre tryptique républicain, - Liberté, Egalité, Fraternité - et dont le Défenseur des droits se doit d'être le bras armé.

Avec l'ensemble des élus de la représentation nationale et des collectivités locales, mais également avec les associations, les chercheurs et les pouvoirs publics, je souhaite mettre en place des conventions de partenariat, afin que nous menions de concert cette guerre contre l'injustice dont j'ai évoqué l'urgence. Il s'agit de donner à chacun un sentiment commun d'appartenance, une envie de vivre ensemble et de bâtir une cité où toutes et tous sont pris en considération. Pour y parvenir, je souhaite que l'Institution s'affirme dans les six années à venir comme le généraliste de l'accès aux droits, face à la montée des détresses, de la précarité et de la violence.

Pour que les droits soient effectifs, il faut que nous nous mobilisions pour les faire mieux connaître. Oui, connaître ses droits, c'est déjà un premier pas pour en disposer. Cela implique que nous développions des actions de promotion à l'adresse du grand public mais également à l'adresse des prescripteurs de la société. Je souhaite par exemple, en matière de service public, que l'ensemble des agents développent une véritable culture de l'accueil. De même, je voudrais mener à bien très rapidement une étude sur les inégalités, telles qu'elles sont vécues, constatées ou ressenties par nos concitoyens. Je suis également frappé par l'intensité du sentiment de discrimination, en particulier chez les personnes porteuses de handicap, les personnes âgées, les femmes et les hommes d'origine étrangère ou en raison du genre. Enfin, parmi mille autres ambitions, je veux mettre en place une réflexion sur ce que je nomme « l'angle mort du numérique » : nous devons tous avoir en tête qu'un Français sur cinq n'a pas accès à ces nouveaux outils, ce qui constitue tout à la fois un facteur d'exclusion mais aussi, de plus en plus souvent, un frein dans l'accès aux droits.

L'Institution que le Président de la République m'a fait l'honneur de me confier a aujourd'hui trouvé sa place. Elle est appelée à augmenter ses activités au regard des défis que je m'assigne. Pourvoyeuse de réponses à plus de 100 000 de nos concitoyens chaque année, elle se doit d'être mieux connue par chacune et chacun afin de garantir les droits et libertés de tous.

Jacques TOUBON

Sommaire

LES DOMAINES DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS 7

I. LA DÉFENSE DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS
Éditorial de Bernard DREYFUS 7

II. LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET DES DROITS DE L'ENFANT
Éditorial de Marie DERAIN 10

III. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ
Éditorial de Maryvonne LYAZID 13

IV. LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ
Éditorial de Françoise MOTHES 16

LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES (ANNÉE 2013) 21

I. APPROCHE GLOBALE 22

II. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES 23

A. Focus sur les dossiers traités dans le domaine des droits des usagers des services publics 23

B. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la défense des enfants 24

C. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la lutte contre les discriminations 26

D. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la déontologie de la sécurité 27

E. Focus sur les observations devant les juridictions 27

1 DE LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS… 32

I. L'ACCES AUX DROITS 33

A. Les saisines adressées au Défenseur des droits 33
1) Le nombre de saisines reçues 34
2) La nature des saisines reçues 34

B. Le dispositif d'accès aux droits 35
1) L'information et l'orientation 35
2) Le traitement de proximité 36
3) Les règlements amiables d'urgence 37
4) Les réorientations 37

C. L'observatoire du Défenseur des droits 38
1) La répartition territoriale des saisines 38
2) Statut professionnel, âge et qualification du dossier : une première exploration des données statistiques des réclamations des délégués 40
3) Principaux résultats 42
4) Observations sur les saisines en matière de défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant 42

II. PROTECTION SOCIALE, TRAVAIL ET EMPLOI 43

A. Garantir l'accès à la protection sociale 44
1) Renforcer les partenariats pour favoriser l'accès aux droits sociaux 45
2) Assurer l'effectivité des droits à la retraite 45

B. Lutter contre les discriminations dans la fonction publique 47
1) Règlement amiable des litiges et observations devant les juridictions : deux stratégies complémentaires 48
2) Les panels de comparaison comme mode de preuve devant la juridiction administrative 49
3) Harcèlement moral discriminatoire ou discrimination dans le déroulement de carrière ? Deux notions à distinguer 50

C. Lutter contre les discriminations dans l'emploi privé 52
1) La voie du règlement amiable 52
2) La voie de l'appui au contentieux : l'exemple de la consécration jurisprudentielle de la discrimination par association 53
3) Lutter contre les discriminations fondées sur l'origine : surmonter des difficultés objectives pour obtenir des résultats significatifs 53
4) Lutter contre les discriminations à l'égard des femmes : renforcer l'effectivité du dispositif juridique 56

PERSPECTIVES EMPLOI ET APPARENCE PHYSIQUE 59

III. PROTECTION DE L'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES 64

A. Lutter contre les discriminations dans l'accès aux services 64
1) Les discriminations dans la vie quotidienne 65
2) La prise en compte du handicap mental et psychique 68
3) Améliorer la situation des populations Roms 69

B. Favoriser l'accès à la formation 70

C. Défendre les droits des professionnels dans leurs relations avec l'Etat 73

D. Assurer le droit au logement et garantir le respect des droits patrimoniaux 75
1) Le logement 75
2) L'urbanisme 75
3) La défense des droits à l'occasion des successions 77

PERSPECTIVES TERRITOIRE ET LIEU DE RÉSIDENCE 78

IV. PROTECTION DES PERSONNES 83

A. Les droits des enfants les plus vulnérables 83
1) La protection de l'enfance : enjeux et défis 83
2) Les difficultés rencontrées par les enfants handicapés 84
3) De fortes contraintes pèsent sur les mineurs étrangers 87
4) Les enfants dans leur vie quotidienne 89
5) Justice familiale et adoption 91
6) Mayotte : une situation de l'enfance inquiétante à tous égards 92

B. Les droits des personnes malades ou âgées 93
1) Le Défenseur des droits : un observatoire de l'évolution de la protection et du respect des droits dans le domaine de la santé 93
2) Les situations de maltraitance : de la protection des personnes vulnérables à la médiation 96
3) Le droit des personnes âgées vulnérables en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes : de la collaboration avec les professionnels aux recommandations du Défenseur des droits 97

C. le contrôle de l'action des forces de l'ordre 98
1) L'usage de la force 99
2) Les comportements susceptibles de dégrader la relation entre les forces de l'ordre et la population 100
3) Les rapports des forces de l'ordre avec un public vulnérable 104

D. La fiabilité des actes d'état-civil au regard de l'exercice des droits 106
1) Fiabilité de l'acte d'état civil et droit à une vie familiale normale 106
2) Fiabilité de l'acte de l'état civil et exercice des droits relatifs à l'identité de la personne 108

E. Le Défenseur des droits et le droit des étrangers 109
1) L'information du réclamant 109
2) La demande de réexamen 110
3) Recommandations 111
4) Les observations devant une juridiction 112

F. L'activité pénale de lutte contre les discriminations 113

PERSPECTIVES ACTES ET PAROLES 118

2 DE LA PROMOTION DES DROITS ET LIBERTÉS… 123

I. AGIR SUR L'EVOLUTION DES PRATIQUES ET DES REPRESENTATIONS 124

A. Une action fondée sur la connaissance des réalités vécues 124
1) Les observations et constats 124
2) Les études 128

B. Une démarche collaborative 129
1) Une action tournée vers les victimes potentielles ou leurs associations 129
2) Une action tournée vers certains auteurs potentiels d'atteintes aux droits ou d'inégalités de traitement 137

II. AGIR SUR L'ÉVOLUTION DES TEXTES 146

A. Les relations avec le Parlement 146
1) Les propositions de réformes 146
2) Les avis au Parlement 155

B. Les autres coopérations institutionnelles 155
1) Les avis au Premier ministre 155
2) Les échanges avec les autorités administratives indépendantes 158

III. AGIR DANS UN CADRE INTERNATIONALISÉ 159

A. La protection des migrants 159
1) La protection des droits des migrants intra-européens 159
2) La protection des droits de l'enfant 159

B. Le suivi de l'application des conventions internationales 162
1) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 162
2) La Convention des droits de l'enfant 163
3) La Convention internationale des droits des personnes handicapées 163

C. La synergie des réseaux internationaux 164
1) Les échanges d'expertise et de pratiques dans le cadre d'accords de partenariats 164
2) Des actions de soutien institutionnel à des institutions homologues émergentes 167

3 RESSOURCES 169

I. LA GESTION DES MOYENS ALLOUÉS AU DÉFENSEUR DES DROITS 169

A. La poursuite de l'optimisation budgétaire 169

B. L'évolution de la politique en matière de ressources humaines 170
1) La mise en place d'outils de pilotage de la gestion des personnels 170
2) Le pilotage de la masse salariale et des effectifs 170
3) Une gestion rigoureuse des crédits de personnels (Titre 2) 171
4) Un dialogue social actif et une attention particulière aux conditions de travail 171

II. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE INTERNE 172

III. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE DE GESTION 172

A. Les objectifs poursuivis par le Défenseur des droits 172

B. Le suivi du titre 3 173

C. Le suivi du titre 2 173

IV. ASSURER LA DIFFUSION ET LA MUTUALISATION DES INFORMATIONS 173

A. L'organisation du département « Système d'information, documentation et études » 173

B. Une application Agora unifiée 174

C. Une application documentaire modernisée 174

V. LA REFONTE DE L'INTRANET : UN OUTIL FÉDÉRATEUR ET ACCESSIBLE AUX PERSONNES NON ET MAL – VOYANTES 175

A. Un intranet répondant aux besoins d'une organisation stabilisée 175

B. Des contenus accessibles aux personnes non et mal – voyantes 175

VI. UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION EXTÉRIEURE CONFORTÉE 176

A. Une communication ciblée, des supports identifiés, des intervenants spécialisés 176

B. Une lettre électronique unique largement diffusée et bien accueillie 176

C. La politique éditoriale 177

D. Le site Internet 177

VII. LES RESSOURCES CONSACRÉES AU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU TERRITORIAL 177

A. La poursuite de l'unification du réseau des délégués et leur formation 178

B. L'appui aux délégués 178

C. Améliorer la présence territoriale du réseau 179

SYNTHÈSE D'ACTIVITÉ DU MANDAT DE DOMINIQUE BAUDIS, PREMIER DÉFENSEUR DES DROITS (2011-2014) 181

INTRODUCTION 181

I. LA TRANSVERSALITÉ DANS L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS 186

A. La transversalité dans les décisions du Défenseur des droits 186
1) Les droits de l'enfant et la lutte contre les discriminations 186
2) Les droits des usagers des services publics et la lutte contre les discriminations 190
3) Les droits de l'enfant, usagers du service public 192
4) La déontologie de la securité et les discriminations 194
5) Les droits de l'enfant et la déontologie de la securité 197

B. Le bilan de l'activité des colleges 199
1) Equilibre et variété des modes de consultation 199
2) Des suivis positifs 200
3) Une impulsion pour une réflexion approfondie 203
4) Une transversalité assurée 203

C. Le bilan statistique de l'institution 206
1) Evolutions des réclamations reçues entre 2010 et 2013 206
2) Evolutions des réclamations - répartition par domaine de compétence 206

D. Plateformes de dialogue avec la société civile 210
Comité d'entente santé : 210
Comité d'entente LGBT 210
Comité de concertation égalité F-H 211
Comité d'entente protection de l'enfance 211
Comité d'entente Handicap 211

II. LES QUATRE MISSIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS 212

A. Les droits des usagers des services publics 212
1) Protection des droits et libertés 214
2) Promotion des droits et de l'égalité 224

B. Défense et promotion des droits de l'enfant 228
1) protection des droits et libertes 231
2) Promotion des droits et de l'egalité 235

C. La lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité 242
1) protection des droits et libertés 245
2) La promotion des droits et de l'egalité 260

D. La déontologie de la securité 264
1) Protection des droits et libertés 267
2) promotion des droits et de l'égalité 272

III. LES OUTILS TECHNIQUES DE L'INTÉGRATION ADMINISTRATIVE 276

A. Le cadre de gestion commun à tous les personnels 276
1) L'état des lieux 277
2) La gestion unifiée et modernisée des personnels 277

B. La création d'une application – métier commune (Agora) 278
1) Des défis politiques et institutionnels majeurs 278
2) Une priorité fixée par le Défenseur : agir vite pour construire l'Institution sans interrompre ni retarder le traitement des réclamations 279

IV. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE 281

A. Organisation institutionnelle 281

B. Organisation administrative 283

V. BIBLIOGRAPHIE 288

I. Organisation et pouvoirs du Défenseur des droits 288
A. Création du Défenseur des droits 288
B. Ouvrages et études 288

II. Organisation et fonctionnement du Défenseur des droits 289

III. Procédure applicable devant le Défenseur des droits 289
A. En droit pénal 289
B. En droit administratif 289

IV. Publications et interventions du Défenseur des droits 290
A. Rapports annuels 290
B. Rapports 290
C. Promotion de l'égalité 291

V. Décisions du Défenseur des droits 291
A. Service public 291
B. Défense des droits de l'enfant 291
C. Lutte contre les discriminations 292
D. Déontologie de la sécurité 292

Les domaines de compétence du Défenseur des droits

I. LA DÉFENSE DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

EDITORIAL DE M. BERNARD DREYFUS, DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL À LA MÉDIATION AVEC LES SERVICES PUBLICS

LE rapport du Défenseur des droits pour l'année 2013 rend compte de l'activité de l'Institution pour cette année tout en faisant le bilan de ces trois premières années d'exercice, après la disparition prématurée du premier titulaire de la fonction, Dominique Baudis. Il a, en effet, réussi à mettre en place cette nouvelle autorité constitutionnelle qu'est le Défenseur des droits, en assurant son identification au sein du paysage institutionnel.

Je souhaite lui rendre hommage pour son engagement au service de la défense des droits et libertés.

Chaque année, des milliers de réclamations mettent en cause une administration ou un organisme chargé d'une mission de service public.

Lors de la présentation du rapport d'activités pour l'année 2012, nous avions évoqué l'augmentation des situations de détresse et de précarité de nombre de nos concitoyens saisissant ainsi le Défenseur des droits.

Force est de constater que cette tendance s'est poursuivie au cours de l'année 2013, sous des formes qui ne peuvent laisser indifférent. Plus encore que les années précédentes, de nombreuses demandes sont adressées sous une forme inachevée ou elliptique et visent des thématiques où l'ensemble des difficultés ou préoccupations les plus diverses de la vie quotidienne, parfois intimes, sont mélangées. Ces interpellations vont bien au-delà d'éventuels dysfonctionnements des services publics. Reste que le Défenseur des droits ne saurait se retrancher derrière une approche trop stricte ou trop réductrice de sa compétence.

Naturellement, il en résulte un travail très lourd de pédagogie, de réorientation et de transmission à d'autres partenaires dans les domaines de la famille, du logement, du crédit et de la banque... C'est pourquoi, nous avons décidé d'identifier et de valoriser parmi nos actions cette mission première au service du grand public, celle d'être un interlocuteur généraliste de l'accès aux droits. Parallèlement, au titre de sa mission de protection des droits et libertés, au-delà de la simple tentative de règlement amiable, le Défenseur des droits ne s'est pas interdit en 2013 d'utiliser ses nouveaux pouvoirs, en imposant des délais de réponse fermes à un grand nombre d'organismes mis en cause, ou encore en présentant des observations devant des juridictions, notamment devant les tribunaux aux affaires de la Sécurité sociale.

De ces milliers de cas analysés et traités par l'Institution, il ressort des tendances lourdes. Au-delà des éléments de la conjoncture économique et sociale actuelle, l'évolution observée en 2013 nous semble témoigner de deux difficultés majeures dans la réponse apportée par les services publics à nos concitoyens les plus en difficulté.

D'une part, l'absence d'une réponse polyvalente de proximité, laquelle semble disparaître dans nombre de territoires, urbains comme ruraux. Les tâches des travailleurs sociaux et des différents services sont de plus en plus spécialisées et, hélas, fragmentées avec trop souvent une absence de concertation. Certes, on note avec satisfaction le lancement d'expérimentations du dossier unique pour les prestations sociales dans plusieurs départements. Cependant, au-delà du chantier de l'accueil unifié et de la simplification, il deviendra sans doute nécessaire de mettre en place un vaste programme de formation adaptée à la polyvalence des situations sociales dans la sphère des services publics et notamment dans l'accueil au public, métier qui doit être considérablement revalorisé.

D'autre part, un seuil incompressible de citoyens ne peut obtenir de réponse par les divers moyens numériques mis en place, certes avec succès pour le traitement de masse, mais non adaptés aux cas complexes ou pour les personnes en situation « d'exclusion ». Il est indispensable de s'interroger sur cet « angle mort » des politiques publiques.

A cet égard, nous observons une légère diminution des réclamations concernant la matière fiscale ou encore les amendes routières, ce qui n'est pas sans lien avec les efforts déployés pour développer des approches plus individualisées. Ainsi, la mise en place de conciliateurs fiscaux dans les départements explique en partie cette légère diminution du nombre de saisines du Défenseur des droits en ultime recours. Cette baisse témoigne en outre de l'utilité des relations de confiance menées par les services du Défenseur des droits avec ses partenaires (convention de partenariat avec le Médiateur des ministères économiques et financiers).

Il en va de même sur le sujet des amendes routières. Les nombreuses réunions de travail, les visites de terrain ont permis la présentation de propositions de réformes concrètes avec un aboutissement favorable. C'est le cas de la refonte des formulaires de réclamation réalisée au printemps 2013 concernant les contraventions. Désormais, ces deux formulaires sont plus lisibles et compréhensibles et évitent de nombreux dossiers de saisine. C'est encore le cas du suivi des décisions prises en fin d'année 2013, avec la parution du décret n° 2013-1097 du 2 décembre 2013 qui prend acte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière d'accès au juge et qui devrait permettre une meilleure motivation des décisions des officiers du ministère public, conformément au souhait que le Défenseur des droits avait exprimé en 2013, dans le cadre de sa politique de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

D'une manière générale, on ne peut que se féliciter de l'utilité d'un travail partenarial renforcé entre les médiateurs des services publics qui porte ses fruits puisque le nombre de saisines en dernier recours du Défenseur des droits ne cesse de diminuer dans le domaine des transports publics, de l'énergie ou encore de l'éducation nationale.

Convaincu de ce constat, Dominique Baudis a toujours été très attentif à ces dossiers souvent répétitifs mais peu médiatiques des difficultés quotidiennes rencontrées par nos concitoyens. Il a souhaité multiplier les partenariats concrets avec les organismes sociaux qui restent, comme nous l'avons indiqué, le domaine le plus important de saisines. Dominique Baudis a ainsi signé des conventions avec la Caisse nationale d'allocations familiales, le Régime social des indépendants, la Mutualité sociale agricole et s'apprêtait à le faire prochainement avec Pôle emploi.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a souhaité apporter sa contribution en matière de simplifications sous l'angle de la protection des droits fondamentaux des usagers des services publics en entamant une concertation avec les associations de consommateurs et d'usagers de services publics, ainsi qu'avec des élus et responsables de services sociaux de collectivités locales.

Enfin, compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers qui nous parviennent, nous avons également entamé une réflexion sur le périmètre des services publics au regard notamment de l'avancée des notions de service universel, de service d'intérêt général ou encore de service d'intérêt économique général. Cet important travail de fond doit nous permettre de mieux appréhender les actions possibles dans la sphère des services publics.



Si le Défenseur des droits ne dispose pas d'un collège exclusivement dédié à ses compétences dans le domaine de la défense des droits des usagers des services publics, la logique de transversalité dans laquelle est inscrit le fonctionnement de l'Institution y supplée.

En effet, les collèges l'assistant dans ses trois autres missions ont régulièrement traité de cas de dysfonctionnements de l'administration. C'est le cas par exemple des décisions prises après avis du collège «déontologie de la sécurité» concernant les refus d'enregistrer une plainte dans un commissariat[1] ou celle sur l'amélioration des dispositifs de protection de l'enfance[2], prise après consultation du collège «défense et promotion des droits de l'enfant».

Par ailleurs, structurellement et historiquement, la plus grande part des réclamations adressées à l'Institution (de l'ordre de 80 %) concerne ce domaine de compétence, faisant ainsi du Défenseur des droits un observateur privilégié des dysfonctionnements de l'administration. Parmi ces derniers, l'Institution constate que de trop nombreuses personnes ne parviennent pas à accéder à l'exercice de leurs droits, enjeu majeur d'égalité et de citoyenneté. Le délégué général à la médiation avec les services publics a donc la charge particulière de veiller au recensement des difficultés repérées et à l'élaboration des modes de réponse, le cas échéant en lien avec nos partenaires institutionnels.

C'est dans cet esprit que Dominique Baudis a réuni, le 2 décembre 2013, dans les locaux de l'Assemblée nationale, les acteurs associatifs et institutionnels, ainsi que les chercheurs à l'occasion d'un colloque intitulé «L'accès aux droits : construire l'égalité» :

«La question de l'accès au(x) droit(s) est au cœur des enjeux d'égalité et de citoyenneté. Conditionnant l'effectivité des droits, elle implique de s'interroger sur le fonctionnement des dispositifs sociaux, politiques et économiques qui structurent la possibilité pour chacun(e) d'être pleinement citoyen(ne) en jouissant concrètement des droits que la société lui a conféré.

Elle conduit notamment à examiner le rapport des citoyens aux institutions et administrations qui garantissent ses droits et gèrent les dispositifs d'accès aux droits et de recours.

Dans une société en crise, de plus en plus judiciarisée, la multiplication des procédures administratives, leur complexité, voire instabilité, et leur dématérialisation progressive, justifient que soient pleinement pris en compte les risques induits en matière d'accès des citoyens aux droits qui leur sont ouverts (…)

(…) Dans le cadre de ces missions, le Défenseur des droits a souhaité organiser un colloque sur l'accès aux droits. Cette journée de réflexion réunissant acteurs associatifs, praticiens institutionnels et chercheurs, porte à la fois sur les fondements de l'accès aux droits et les expériences de terrain. En croisant les approches, elle vise à identifier les limites, contraintes et marges d'évolution des dispositifs pour contribuer à formuler des propositions concrètes d'améliorations en vue d'un accès plus simple et efficace des usagers et citoyens à leurs droits.»

(Extrait du discours de Dominique Baudis pour l'ouverture du colloque)

A la suite de ce colloque au cours duquel est intervenue la Garde des sceaux, une discussion a été engagée avec la chancellerie visant à la signature d'une convention avec son Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, afin notamment de renforcer la présence des délégués du Défenseur des droits dans les structures d'accès au droit. En effet, en s'appuyant sur les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les Maisons de justice et du droit (MJD) ou encore les Points d'accès au droit (PAD), au sein desquels plus de la moitié des délégués ont leur permanence, le Défenseur des droits et ses délégués réalisent quotidiennement un important travail d'information, d'explication et d'orientation pour guider les citoyens dans leurs démarches.

1. Décisions MDS-2013-41 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-41.pdf et MDS-2014-051 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-051.pdf
2. Décision MDE-MSP-2013-252 du 14 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MSP-2013-252.pdf

II. LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET DES DROITS DE L'ENFANT

EDITORIAL DE MME MARIE DERAIN, DÉFENSEURE DES ENFANTS, VICE-PRÉSIDENTE DU COLLÈGE CHARGÉ DE LA DÉFENSE ET DE LA PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT

Il y a 25 ans, 140 Etats membres de l'ONU approuvaient à l'unanimité la Convention des droits de l'enfant. La France sera l'une des premières nations à la signer et la ratifier. Ce traité international a une double vocation : protéger les enfants et leur permettre, à leur mesure, de prendre part à la marche du monde.

Ces deux dimensions sont au cœur de la compétence dévolue au Défenseur des droits en matière de défense et de promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant par la loi organique du 29 mars 2011.

Depuis trois ans, l'activité de **protection des droits et libertés** de l'enfant s'est considérablement renforcée, comme en témoigne le nombre croissant de réclamations pour lesquelles nous sommes saisis (+80 % entre 2010 et 2013). Ces réclamations émanent aussi bien des enfants et adolescents eux-mêmes, de familles, d'associations, de professionnels de l'enfance et d'autres institutions. La diversité des personnes qui saisissent l'Institution révèle l'étendue des atteintes aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant et souligne à quel point leur défense est identifiée comme confiée à un interlocuteur spécifique.

Les Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants jouent également un rôle majeur. En 2013, 44 jeunes du service civique ont consacré un an de leur énergie et de leur talent auprès de plus de 30 000 jeunes.

Les délégués du Défenseur des droits, présents sur l'ensemble du territoire national, métropolitain et ultramarin, prennent une part importante au règlement des difficultés rencontrées par les enfants, principalement par la voie de la médiation. Près de 1 500 nouvelles situations ont été traitées à leur niveau.

C'est aussi sur plusieurs de ces délégués territoriaux et leurs réseaux locaux que nous nous sommes appuyés cette année pour des rencontres et échanges destinés à étoffer le rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, intitulé cette année : « l'enfant et sa parole en Justice ». De même, les délégués qui interviennent en milieu pénitentiaire, au travers de quelques visites dans des établissements, ont alimenté la réflexion du groupe de travail sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils ont permis l'élaboration de recommandations pragmatiques pour préserver les droits des enfants dont l'un des parents est incarcéré.

L'expertise apportée par les compétences mises en œuvre par plusieurs pôles de l'Institution ont largement contribué à faire respecter les droits des enfants, à améliorer la vie de bon nombre d'entre eux (dans des domaines aussi variés que la santé, le handicap, les relations avec les services publics, la déontologie des forces de sécurité, l'accès aux biens et services ou encore des questions relevant des affaires judiciaires autour de la nationalité ou la justice pénale des mineurs).

Au-delà du traitement des réclamations individuelles, l'action du Défenseur des droits, et à ses côtés de la Défenseure des enfants, participe largement à la **promotion des droits de l'enfant** dans toutes les situations de la vie quotidienne de l'enfant et de l'adolescent : séparations des parents et leurs conséquences, protection de l'enfance, vie scolaire, situation des enfants étrangers, santé, pauvreté, loisirs…

Par les pouvoirs dévolus au Défenseur des droits, notamment d'investigation et d'injonction, la complémentarité des compétences et des expertises, la richesse des travaux initiés par les instances de réflexion dédiées aux droits de l'enfant – collège, comité d'entente « protection de l'enfance », groupes de travail permanent sur l'intérêt supérieur de l'enfant et groupes de travail ponctuels sur d'autres thématiques –, le Défenseur des droits est solidement installé dans le paysage des institutions qui veillent au respect des droits de l'enfant. Il a été, à cet égard, régulièrement sollicité pour participer au travail législatif : le projet de Loi égalité femmes-hommes, les travaux d'un groupe d'étude en matière de protection de l'enfance de la commission des lois, la proposition de loi sur le statut des mineurs isolés étrangers (MIE) au Sénat, ou encore celle sur l'autorité parentale et l'intérêt de l'enfant à l'Assemblée Nationale…

De fait, l'intérêt manifesté lors des interventions de la Défenseure des enfants dans des colloques, conférences et formations, en France, en Europe, à l'ONU comme dans d'autres enceintes internationales est grandissant.

Ainsi reconnus, mais aussi observés, nous devons aller plus loin. Le 25e anniversaire de la convention des droits de l'enfant, le 20 novembre 2014, offre un rendez-vous à ne pas manquer. C'est la raison pour laquelle nous réitérons notre souhait de voir signé et ratifié par la France le 3e protocole facultatif, conformément à l'engagement pris devant le haut comité des droits de

l'Homme de l'ONU au printemps 2013 et à la demande adressée au chef de l'Etat, en janvier 2014, lors de l'entretien sur le rapport annuel consacré aux droits de l'enfant.

Cette signature sera une étape importante, puisqu'elle permettra une saisine directe du comité des droits de l'enfant, par les enfants eux-mêmes et par d'autres, plaçant ainsi définitivement les droits de l'enfant à hauteur des droits de l'Homme.

Notre pays manifestera ainsi clairement sa volonté de veiller sur les enfants et de promouvoir leurs droits.

Le Défenseur des droits engagera, à compter de l'automne 2014 et pour un an, des actions visant à célébrer l'anniversaire de la Convention des droits de l'enfant, à contribuer à la faire connaître et à assurer une visibilité aux nombreux acteurs qui y contribuent, souvent dans l'ombre.

Cette mobilisation, que Dominique Baudis avait soutenue, sera un hommage tant à sa personne qu'à son action. Elle associera très directement l'ensemble des acteurs du domaine de l'enfance, les enfants et les jeunes eux-mêmes : tous sont invités, depuis le 20 mai, à soumettre leurs projets de manifestations, colloques, rencontres, concours, outils et projets divers pour célébrer les 25 ans de la Convention.

L'objectif est tout autant de reconnaître le besoin de protection des enfants et des adolescents, que leurs immenses capacités. Donnons-leur les moyens de contribuer à un monde un peu meilleur, dans lequel droits et libertés trouveront leur place naturellement, pour peu que les adultes le permettent.



Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, vice-présidé par Mme Marie DERAIN, Défenseure des enfants

Entre le 1er janvier 2013 et le 31 mars 2014, le Défenseur des droits a consulté ce collège à sept reprises.

Ses membres ont échangé avec des experts extérieurs sur des thématiques particulières. M. Alain Grevot a rendu compte le 30 janvier de ses rencontres et recherches depuis sa nomination le 20 août 2013 en tant que délégué thématique du Défenseur des droits. Sa mission consistait à tirer de l'affaire dite «Marina», cette fillette décédée en 2009 des suites de maltraitance commise par ses parents, des enseignements sur le fonctionnement des dispositifs de protection de l'enfance. Son rapport sera rendu public à l'été 2014. Par ailleurs, Mme Catherine Sellenet, Professeur en sciences de l'éducation à l'Université de Nantes, a présenté au collège le 17 mars 2014 sa recherche exploratoire sur plusieurs situations de placements ordonnés sur le fondement de l'article 375-3 du code civil auprès de tiers dignes de confiance.

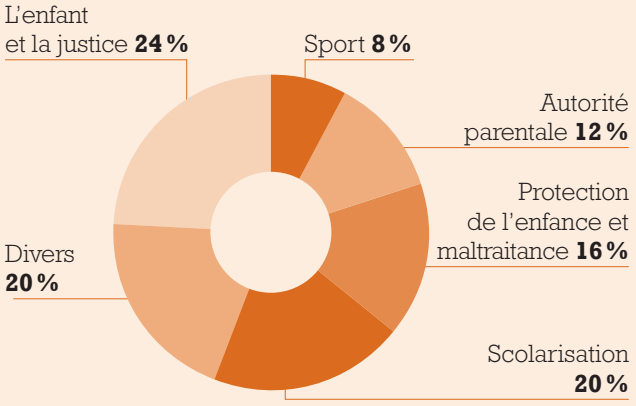
Les recommandations générales en matière de défense et promotion des droits de l'enfant ont préalablement été soumises à l'avis du collège. C'est la cas par exemple des recommandations sur les garanties des mineurs dans le cadre de la procédure pénale[3] ou de celles relatives aux difficultés rencontrées par des mineurs de nationalité étrangère résidant en France pour obtenir la délivrance d'une licence loisir pour jouer dans un club sportif[4].

Les sujets de réflexion abordés ont relevé de thématiques très diverses. D'abord, dans le cadre de la préparation du rapport thématique 2013 «L'enfant et sa parole en justice». Ensuite, au titre du suivi de la question cruciale de la scolarisation (inscription d'un enfant handicapé dans un établissement proche de son domicile, droit à la scolarisation des enfants roms, information des parents sur les relations sexuelles des mineurs au sein d'un établissement scolaire, appel à témoignages sur la continuité de la vie scolaire et périscolaire des enfants handicapés, statut des parents accompagnateurs de sorties scolaires).

Par ailleurs, l'implication sur les questions de protection de l'enfance s'est poursuivie, en particulier avec l'examen de la décision MDE-MSP-2013-252 du 14 mars 2014[5] sur la situation de deux enfants, placés en urgence à la suite de dénonciations de maltraitance.

On mentionnera enfin la décision MDE-2013-17 du 25 février 2013[6] sur l'inadaptation à un public d'enfants de certaines bandes-annonces diffusées avant le film choisi, l'examen des dossiers transmis par l'association UNAPEI concernant les enfants handicapés sans structure d'accueil, ou l'interpellation de la Garde des sceaux à propos de l'existence d'un site internet destiné à la mise en relation entre receveurs, donneurs de gamètes et mères porteuses.

Thématiques abordées par le collège «défense et promotion des droits de l'enfant»



3. Décision MDE-MLD-2013-15 du 19 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MLD-2013-15.pdf
4. Décision MLD-MLE-2014-048 du 27 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MDE-2014-048.pdf
5. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MSP-2013-252.pdf
6. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-17.pdf

III. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

EDITORIAL DE MME MARYVONNE LYAZID, ADJOINTE DU DÉFENSEUR DES DROITS, VICE-PRESIDENTE DU COLLÈGE CHARGÉ DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET DE LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

EN matière de lutte contre les discriminations, l'année 2013 aura été celle de la confiance consolidée à l'égard de l'institution du Défenseur des droits ainsi qu'en témoigne le niveau des dossiers instruits, supérieur de 20 % à celui enregistré en 2010. Par ailleurs c'est aussi l'année de droits renforcés par la prise de décisions importantes, tous critères et domaines confondus, prolongés ou anticipés par une stratégie extrêmement dynamique de promotion des droits et des libertés.

Ce constat est rassurant au regard de l'activité de **protection des droits et libertés** menée par notre institution mais il est à nuancer au regard d'un ressenti de la persistance des discriminations toujours très vif dans l'opinion publique. C'est pourquoi il est apparu essentiel d'amplifier le dialogue avec la société civile et tous les autres partenaires. Outre l'exploitation des données recueillies par notre observatoire interne, nous avons tenté de mesurer ce phénomène. Tout d'abord pour la 6e année consécutive a été conduit le baromètre sur le ressenti des discriminations dans l'emploi avec le bureau France de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Les personnes considérées comme subissant le plus fortement des pratiques et comportements discriminatoires à l'embauche sont les seniors, les femmes enceintes, les personnes obèses, les personnes handicapées et celles d'origine ou de nationalité étrangère. Parmi celles qui ont effectivement subi ces discriminations, les critères du sexe et de la maternité sont prédominants, suivis de l'origine et la nationalité étrangère, puis de l'apparence physique.

Ces résultats confirment, année après année, qu'un tiers des sondés se déclarent avoir été victimes ou témoins de discrimination. Le questionnaire de 2013 a permis d'approfondir deux problématiques : le ressenti des discriminations relatives aux questions d'âge ainsi que le ressenti à l'égard de tous les critères pour les salariés des PME et TPE. L'analyse des résultats est déterminante pour infléchir ou initier de nouvelles pratiques en matière de promotion des droits. En octobre 2013 ont été aussi rendus publics les résultats d'un baromètre, également conduit avec l'OIT, sur le ressenti de discriminations par les personnes en recherche d'emploi. Cette première édition a permis de consolider les axes de travail que s'est donné le comité mis en place par le Défenseur des droits avec tous les organismes intermédiaires de l'emploi du champ public et privé.

Par ailleurs, la rencontre régulière avec les acteurs de la société civile au travers de comités ad hoc (handicap, LGBT, égalité femme-homme, santé), nous permet de maintenir le dialogue avec les associations, d'apprécier le ressenti de discrimination et d'échanger sur les décisions individuelles ou collectives prises par le Défenseur des droits. Car en 2013, le combat pour l'égalité s'est poursuivi, au travers de l'instruction des saisines, avec une démarche volontariste déterminée à atteindre un public le plus large possible, quels que soient les critères et les domaines, en mobilisant l'ensemble de ses pouvoirs.

Parmi les travaux à mettre en avant, il y a lieu de souligner la contribution du collège, particulièrement importante lorsqu'il s'agit de recommandations de portée générale. On mentionnera notamment la recommandation du 11 avril 2013 sur le respect des droits des personnes âgées vulnérables, enrichie des observations recueillies lors d'une table ronde avec tous les partenaires et poursuivie lors d'un colloque national du Défenseur des droits, au Sénat, portant sur « les droits fondamentaux au défi de l'avancée en âge » (20 mars 2014).

Enfin le Défenseur des droits a participé aux débats concernant l'ajout de deux critères de discrimination. Le premier, relatif à la discrimination sur une base territoriale, a été intégré dans la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Pour ce qui est du second critère relatif à la précarité sociale, le Défenseur des droits a saisi le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Au-delà de la protection des droits par le traitement des réclamations individuelles le Défenseur des droits a confirmé, en 2013, toute l'importance d'une **promotion résolue des droits et de l'égalité** ayant sa source dans le travail partenarial, l'identification de problématiques émergentes issues de l'examen des dossiers et le travail d'expertise. On relèvera en particulier

la présentation le 1er mars 2013 du guide pratique pour « une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine[7] » construit en collaboration avec des universitaires, des partenaires sociaux et des représentants de l'administration. Plusieurs séquences d'appropriation de ce guide ont été réalisées, marquant l'intérêt des partenaires sociaux dans la perspective des négociations quinquennales des conventions collectives. Pareillement, l'élaboration d'un guide pratique à destination des collectivités territoriales pour l'accessibilité de leurs établissements recevant du public[8] a été conduite par un groupe de travail et complétée par des visites de terrain. Présenté en février 2014, il a permis de faire valoir l'importance de l'accessibilité des prestations servies par les services publics malgré les obstacles architecturaux et a de ce fait pris sa place dans la feuille de route établie par le comité interministériel du handicap réuni pour la première fois en octobre 2013.

Evènement attendu, le Défenseur des droits et la Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique ont signé le 19 décembre 2013 la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans les fonctions publiques[9], nouveau cadre d'engagement des employeurs publics en matière de politique de ressources humaines.

La lutte contre les discriminations se consolide enfin dans le cadre des travaux menés au niveau international. C'est ainsi qu'a été signée le 20 juin 2013 une convention de partages d'expériences avec le Centre belge pour l'égalité des chances tandis qu'une présence très active est poursuivie au sein du conseil d'administration du réseau européen (Equinet) rassemblant des organismes de lutte contre les discriminations de tous les Etats membres de l'Union européenne. Enfin, le rapport rend compte des travaux réalisés dans le cadre de la mission confiée en juillet 2011 au Défenseur des droits par le Premier ministre sur le suivi, le contrôle et la promotion de la Convention internationale des droits des personnes handicapées.

L'année 2013 a confirmé toutes les potentialités que recèle pour nos concitoyens l'approche transversale des missions du Défenseur des droits. La lutte contre les discriminations s'est particulièrement enrichie de cette approche aussi bien sous l'angle de la prévention que sous celui de la réparation faite aux victimes.

Tout ceci n'a été rendu possible que par l'engagement de Dominique Baudis, dans l'exercice, malheureusement trop tôt interrompu, de sa nouvelle fonction de Défenseur des droits. Ce fut un honneur de contribuer auprès de lui, à la lutte contre toutes les formes de discriminations.



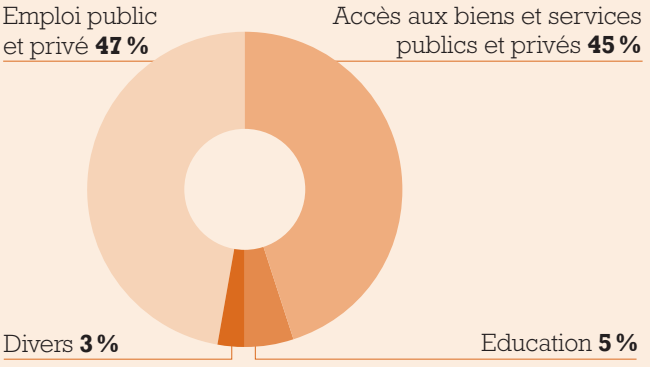
7. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-salaire-egal-travail-valeur-egale.pdf
8. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/201402_guide_accessibilite_erp.pdf
9. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/4p-charte-signatures.pdf

Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, vice-présidé par Mme Maryvonne LYAZID

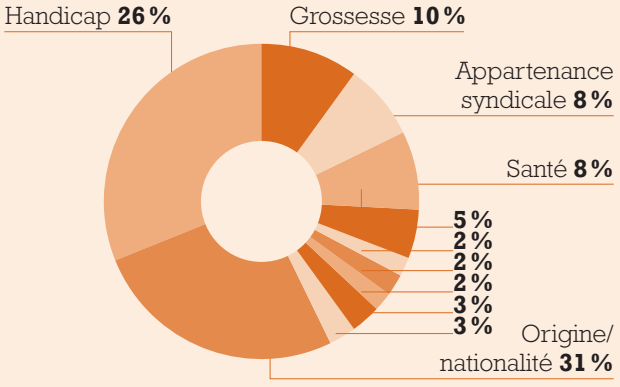
Ce collège s'est réuni 8 fois entre le 1er janvier 2013 et le 31 mars 2014 pour examiner 40 projets de décisions.

Une majorité des projets de décisions soumis à l'avis du collège ont porté sur les critères du handicap et de l'origine/nationalité, dans les domaines de l'emploi et de l'accès aux biens et services, et ont formulé des recommandations ou des observations devant les juridictions. Il est à noter que la première fois, en 2013, ce collège s'est prononcé en faveur d'un rapport spécial du Défenseur des droits[10]: cependant, avant même sa publication, le ministère de l'Education nationale y a donné une suite favorable en mettant en place un dispositif permettant d'identifier les élèves handicapés de plus de 16 ans pouvant bénéficier de la gratuité de l'enseignement à distance (CNED).

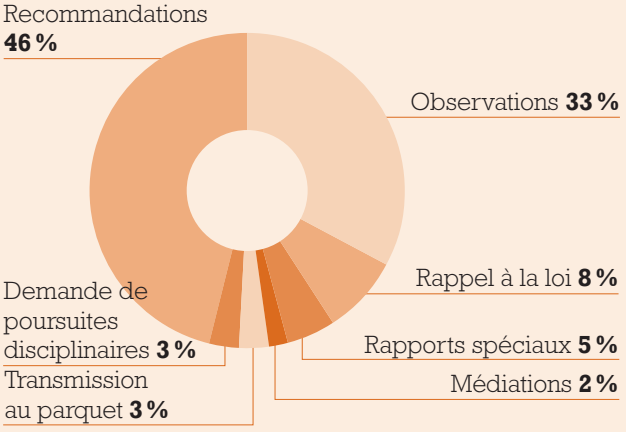
Domaines concernés par les décisions soumises à l'avis du collège



Critères de discrimination invoqués dans les affaires soumises à l'avis du collège



Objet des décisions soumises à l'avis du collège



En matière de **promotion de l'égalité,** le collège a notamment été saisi de l'avis du Défenseur des droits sur la cotation pour l'accès aux logements sociaux à Paris[11], du projet de recommandation générale sur le respect des droits des personnes âgées vulnérables[12] ainsi que de celles sur l'accès aux soins, intégrées dans le rapport remis sur le sujet au Premier ministre en février 2014[13].

Enfin, un échange avec une délégation du **centre belge de l'égalité des chances,** a notamment mis en lumière la compétence de notre homologue sur les cas de «cyber haine raciale», laissant ouverte la réflexion sur l'opportunité d'élargir le champ de compétence du Défenseur des droits en la matière.

10. Décision MLD-2013-30 du 20 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-30.pdf
11. Avis par Décision
12. Décision MLD-MSP-2013-57 du 11 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MSP-2013-57.pdf
13. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-les-refus-de-soins-opposes-aux-beneficiaires-de-la-cmu-acs-ame-201403.pdf

IV. LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

EDITORIAL DE MME FRANÇOISE MOTHES, ADJOINTE DU DÉFENSEUR DES DROITS, VICE-PRÉSIDENT DU COLLÈGE CHARGÉ DE LA DÉONTOLOGIE DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ

Avant d'évoquer le bilan de la déontologie de la sécurité pour l'année écoulée, il est nécessaire de rendre hommage à celui qui a su donner à l'Institution l'envergure qui est aujourd'hui la sienne, Dominique Baudis, premier Défenseur des droits.

Grâce à son investissement dans les différentes missions de l'Institution et au dynamisme qu'il a entretenu chez ses agents, il est permis de rendre compte d'une activité intense à la fois dans le domaine de la protection des droits individuels et dans celui de la promotion des droits.

Des projets par ailleurs sont en cours que Dominique Baudis espérait mener à leur terme.

L'année 2013 et les trois premiers mois de 2014 ont été essentiellement marqués par une augmentation importante des réclamations reçues, un nombre plus élevé d'auto saisines, un nouveau code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale incluant des recommandations du Défenseur des droits, une priorité donnée à la formation des forces de sécurité pour éviter la répétition de pratiques contraires à la déontologie et favoriser ainsi le rapprochement forces de sécurité/population, la constitution d'un réseau avec des homologues étrangers, et la publication de deux rapports, l'un sur les moyens de force intermédiaire, l'autre sur l'action du Défenseur des droits dans les établissements pénitentiaires, expression d'un travail transversal de l'Institution.

Dans le cadre de sa mission de **protection des droits et libertés,** le Défenseur des droits a continué de recevoir un nombre croissant de réclamations (en hausse de 200 % sur la période 2010/2013).

Cette augmentation s'explique à la fois par le mode de saisine du Défenseur des droits et par sa notoriété qui s'est largement étendue au fil des trois premières années.

Le Défenseur des droits s'est également davantage saisi d'office en 2013 (huit fois) qu'en 2012 (quatre fois) car il a décidé, en 2013, qu'il le ferait systématiquement non seulement lorsque des décès sont intervenus à l'occasion d'interventions des forces de l'ordre, ce qui était le principe posé en 2011, mais également lorsque des blessures très graves ont été occasionnées, souvent dues à des tirs avec des « moyens de force intermédiaire, » (Flash Ball superpro, lanceur de balles de défense 40x46, ou pistolet à impulsions électriques Taser X 26). Il a entendu, par l'exercice de ce pouvoir, permettre aux victimes et à leurs ayant-droits, dans les situations les plus graves, d'être assurées de bénéficier de tous les recours possibles, judiciaire et extra judiciaire, dans des affaires particulièrement douloureuses et qui peuvent avoir des répercussions fortes dans les relations de la population avec les forces de sécurité.

Cette préoccupation de l'apaisement des relations entre forces de l'ordre et citoyens a été constante pour le Défenseur des droits et c'est avec satisfaction qu'il a pu constater l'influence de certaines de ses recommandations dans le code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale entré en vigueur le 1er janvier 2014 concernant l'identification des forces intervenantes, ainsi que les limites aux contrôles d'identité et aux palpations de sécurité qui devraient inciter les forces de l'ordre à ne les utiliser que dans des situations qui les justifient.

Autre élément fort contenu dans le nouveau code de déontologie, le Défenseur des droits est consacré en qualité de contrôleur externe de la police et de la gendarmerie puisque dans la partie « Contrôle de l'action de la police et de la gendarmerie » du code de déontologie, il est le premier cité, avant le contrôle hiérarchique, celui des Inspections et celui des pairs, reconnaissance étant ainsi faite de son action dans le domaine de la déontologie.

Dès lors qu'aux termes de l'article R. 434-24 du code de la sécurité intérieure, « la police nationale et la gendarmerie nationale sont donc soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution » un tel positionnement implique que le Défenseur des droits soit connu des différentes forces de sécurité tant régaliennes que privées ainsi que de nos partenaires dont les autorités judiciaires.

C'est pourquoi, des interventions qui pouvaient être ponctuelles sont désormais institutionnalisées, notamment dans les écoles de police, de gendarmerie, de l'administration pénitentiaire, et avec l'Ecole nationale de la magistrature dont nous accueillons également les élèves en stage.

Par ailleurs, dans le cadre de sa mission de **promotion des droits et de l'égalité,** le Défenseur des droits a rendu publics deux rapports contenant diverses recommandations.

L'un, sur trois moyens de force intermédiaire, deux lanceurs de balles de défense et un pistolet à impulsions électriques, l'autre sur son action dans les établissements pénitentiaires depuis l'année 2000, travail qui consacre la synergie de l'Institution puisqu'il recouvre les quatre missions du Défenseur des droits, la défense des droits et libertés des usagers, la lutte contre les discriminations, la défense des enfants et le respect de la déontologie de la sécurité.

Enfin, le Défenseur des droits a été l'initiateur dans la constitution de l'Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN), réseau européen rassemblant plusieurs de ses homologues dans le domaine de la déontologie, dont la première réunion a eu lieu en 2013.

Le Défenseur des droits a, par ailleurs, mis en place plusieurs actions qui doivent se développer en 2014.

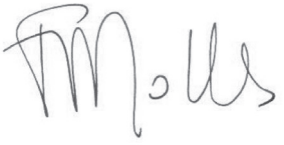
Ainsi dans la ligne de son rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité d'octobre 2012, le Défenseur des droits a estimé opportun de poursuivre la réflexion sur les contrôles d'identité en constituant un groupe de travail ayant vocation à se pencher sur les modalités des opérations de contrôle d'identité sur la voie publique dans le cadre des dispositions du code de procédure pénale, particulièrement en son article 78-2.

Autre sujet important sur lequel le Défenseur des droits a commencé à travailler, celui des sanctions disciplinaires qui restent opaques pour le public en raison d'un manque d'informations sur la corrélation entre sanctions et faits générateurs.

Le Défenseur des droits s'est investi encore davantage dans la formation des forces de sécurité qui sont au contact permanent des citoyens. Ainsi pour la première fois dans le courant de l'année 2014, le Défenseur des droits intervient dans la formation initiale des gardiens de la paix sur le thème de la discrimination et des contrôles d'identité, ce qu'il voulait mettre en place depuis 2011, du fait que ce sont ces fonctionnaires de police qui sont le plus fréquemment concernés par les réclamations. Il prévoyait de proposer une formation analogue aux militaires de la gendarmerie.

Enfin, le Défenseur des droits avait prévu d'organiser à Paris, d'ici la fin de l'année 2014, une seconde réunion du réseau IPCAN.

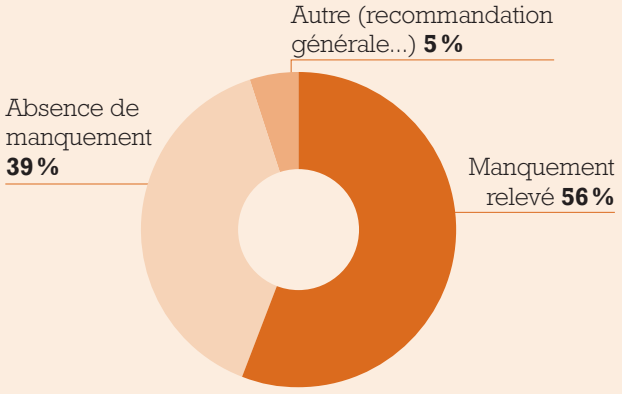
Si l'on ne devait retenir qu'un évènement marquant en 2013, ce serait sans doute la reconnaissance du rôle du Défenseur des droits comme contrôleur externe des forces de sécurité régaliennes. A l'évidence, le Défenseur des droits, est aujourd'hui une autorité incontestée dans le paysage républicain.



Compte rendu des réunions du collège compétent en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité, vice-présidé par Mme Françoise MOTHES

Entre le 1er janvier 2013 et le 31 mars 2014, le Défenseur des droits a réuni 8 fois ce collège, sur 62 projets de décisions, soit davantage qu'en 2012. En effet, les membres de ce collège ont été consultés sur les projets de décision qui, sans aboutir à un constat de manquement, soulevaient néanmoins des questions de principe ou relatives à des faits d'une certaine gravité.

Constatation de manquement



L'absence de manquement individuel, parfois lié à l'impossibilité pour le Défenseur des droits d'établir la réalité des faits face à des versions contradictoires, n'empêche pas le Défenseur des droits de faire des recommandations générales visant à prévenir le renouvellement d'une situation conflictuelle, à améliorer le déroulement d'une opération ou à clarifier la mise en œuvre d'un principe juridique.

Ainsi, suite à la décision MDS-2013-33 du 26 mars 2013[14] recommandant que les détenus puissent avoir accès à leurs relevés de banque, la nouvelle application permet aux détenus d'être informés du montant de leur pécule. Dans le même esprit, la décision MDS-2013-134 du 2 juillet 2013[15] recommande une clarification des dispositions du code de procédure pénale relatives aux interactions entre hospitalisation et isolement carcéral Par ailleurs, les recommandations formulées dans les décisions MDS-2013-44 du 26 mars 2013[16] sur l'encadrement des palpations de sécurité et MDS-2013-48 du 26 mars 2013[17] sur la nécessaire identification des agents effectuant le contrôle d'identité ont été prises en compte par le nouveau code de déontologie entré en vigueur le 1er janvier 2014.

D'autres recommandations générales en 2013 ont porté par exemple sur l'insertion automatique dans les procès-verbaux des services de police et de gendarmerie des horaires de début et de fin d'audition dans le cadre d'une audition dite «libre»[18], sur le rappel de l'obligation d'enregistrer une plainte[19] ou sur la nécessaire élaboration et diffusion d'une note, concernant l'instruction d'emploi du diffuseur lacrymogène de grande capacité au sein de la gendarmerie[20].

Cette année encore, toutes les affaires de blessures graves suite à des interventions des forces de sécurité ont été soumises à l'avis du collège[21].

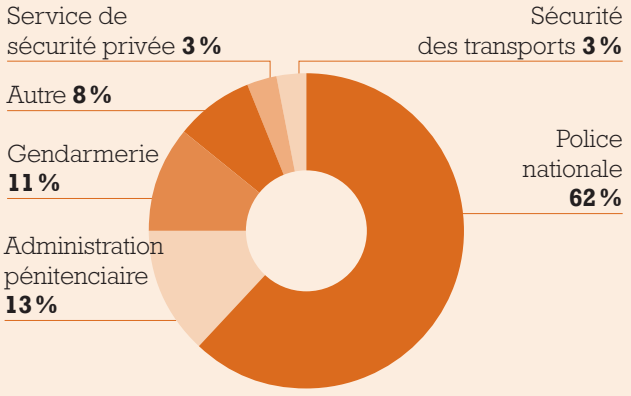
14. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-33.pdf
15. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-134.pdf
16. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-44.pdf
17. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-48.pdf
18. Décision MDS-2013-132 du 2 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-132.pdf
19. Décision MDS-2013-41 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-41.pdf
20. Décision MDS-2013-139 du 2 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-19.pdf
21. Décisions MDS-2013-34 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-34.pdf, MDS-2013-52 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-52.pdf, MDS-2013-141 du 2 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-141.pdf, MDS-2013-234 du 19 novembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-234.pdf, MDS-2013-267 du 28 janvier 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-267.pdf, MDS-2014-004 du 28 janvier 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-004.pdf et MDS-2014-053 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-053.pdf

Le collège a également examiné plusieurs dossiers de placement en cellule de dégrisement[22]. Ces décisions ainsi que plusieurs saisines d'office du Défenseur des droits en la matière ont incité l'Institution à mettre en place une réflexion sur les moyens d'améliorer et d'objectiver les procédures relatives à l'état d'ivresse publique manifeste.

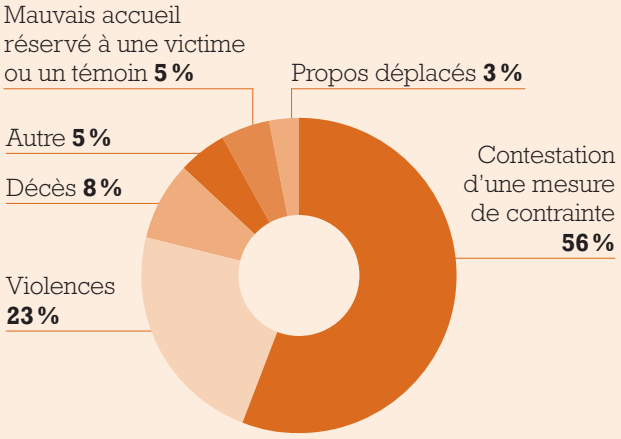
Par ailleurs, trois cas de suicides ou décès en détention ont fait l'objet d'une décision prise après avis du collège[23].

Enfin, comme les années précédentes, plusieurs décisions soumises à l'avis du collège ont concerné des étrangers en situation irrégulière, soit à l'occasion d'interpellation pour séjour irrégulier[24], soit lors d'incidents en CRA (centre de rétention administrative)[25].

Objet des réclamations



Mis en cause



22. Décisions MDS-2013-205 du 19 novembre 2013

23. Décisions MDS-2013-158 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-158.pdf, MDS-2013-238 du 19 novembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-238.pdf et MDS-2014-037 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-037.pdf

24. Décision MDS-2013-189 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-189.pdf

25. Décisions MDS-2013-174 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-174.pdf et MDS-2013-273 du 28 janvier 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-273.pdf

Le Défenseur des droits **en chiffres** (année 2013)

> PLUS DE 100 000 DEMANDES D'INTERVENTION OU DE CONSEILS

dont :

- **78 822** dossiers de réclamations représentant plus de **90 000** réclamants
- **32 228** appels aux plateformes téléphoniques de l'Institution

> DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LE PUBLIC ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

- En 2012, **664 000** visiteurs Internet (soit une progression de **20 %** par rapport à 2012) pour **2,9 millions** de pages vues (soit une progression de **16 %** par rapport à 2012)
- **4** lettres d'information adressées à près de **10 000** abonnés jusqu'en septembre 2013.
  À partir du 1er octobre 2013, **1** lettre unique, diffusée à quelque **20 000** contacts
- **18** réunions des collèges consultatifs composés de personnalités qualifiées
- **6** comités de dialogue permanents avec la société civile, qui se sont réunis **12** fois
- **29** groupes de travail *ad hoc* soit **126** réunions thématiques

> UNE EXPERTISE JURIDIQUE RECONNUE

- **77 338** dossiers traités
- **525** mesures significatives engagées (recommandations à portée générale ou individuelle, observations en justice, avis aux parquets, saisines des parquets, transactions civiles, autosaisines de situations graves…)
- **83 %** des règlements amiables engagés par l'Institution aboutissent favorablement *(82 % en 2012)*
- **94** dépôts d'observations effectués devant les juridictions, dont **72 %** ont été accueillis favorablement *(68 % en 2012)*
- **29** propositions de réforme adressées aux pouvoirs publics

> UNE INSERTION RÉUSSIE DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL

- **11** auditions réalisées devant le Parlement, à sa demande, dans les domaines les plus variés
- **11** protocoles d'accord conclus avec les parquets généraux associant 64 juridictions
- **23** conventions de partenariat conclues dans le but de faciliter le traitement des réclamations et de conduire des actions de promotion des droits

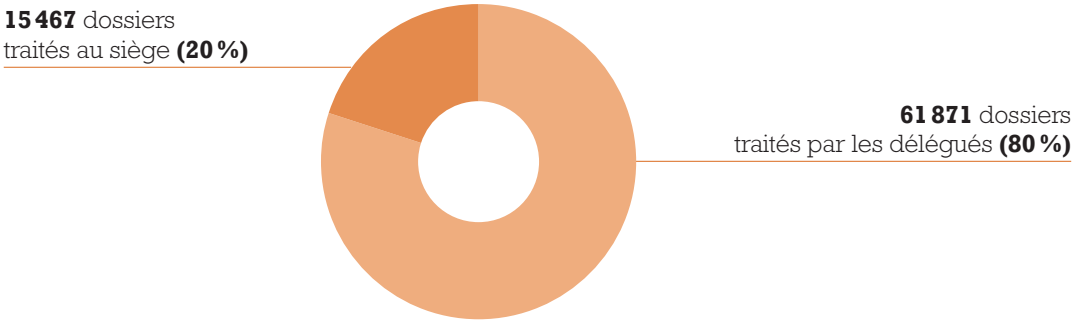
> UNE ÉQUIPE AU SERVICE DES DROITS ET LIBERTÉS

- près de **250** collaborateurs au siège
- plus de **400** délégués présents dans **650** points d'accueil sur l'ensemble du territoire

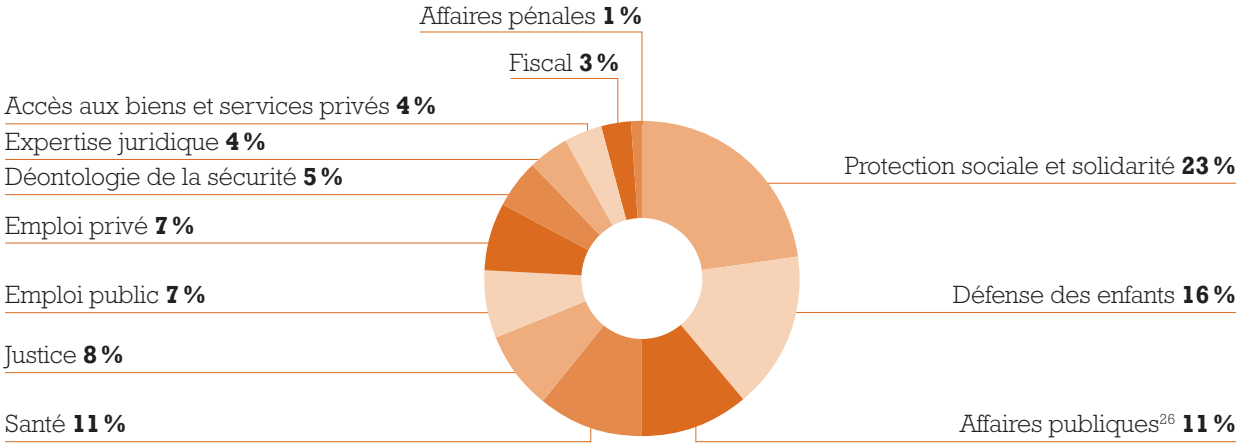
I. APPROCHE GLOBALE

LA RÉPARTITION DES 77 338 RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION EN 2013

Répartition entre le siège et les délégués

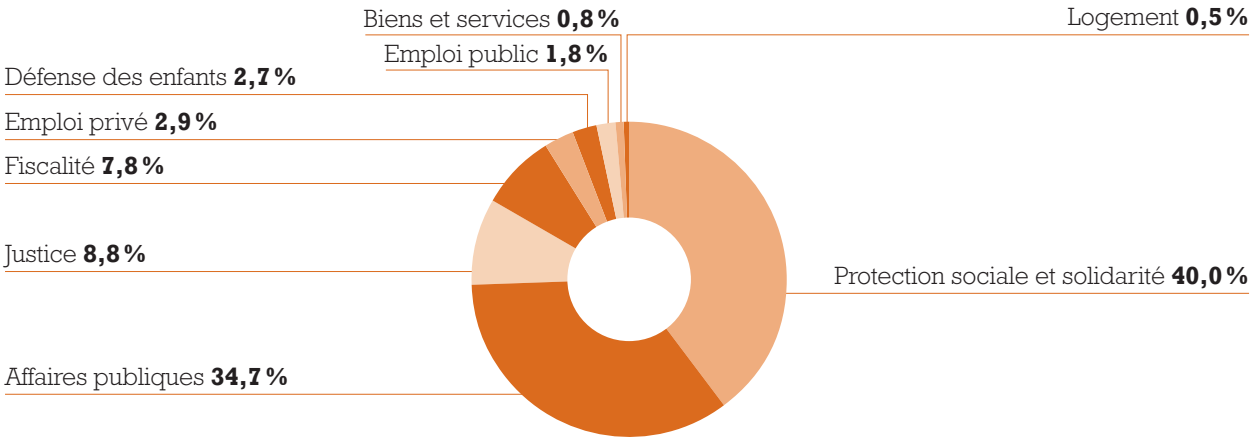


Répartition par domaine d'intervention (siège)



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

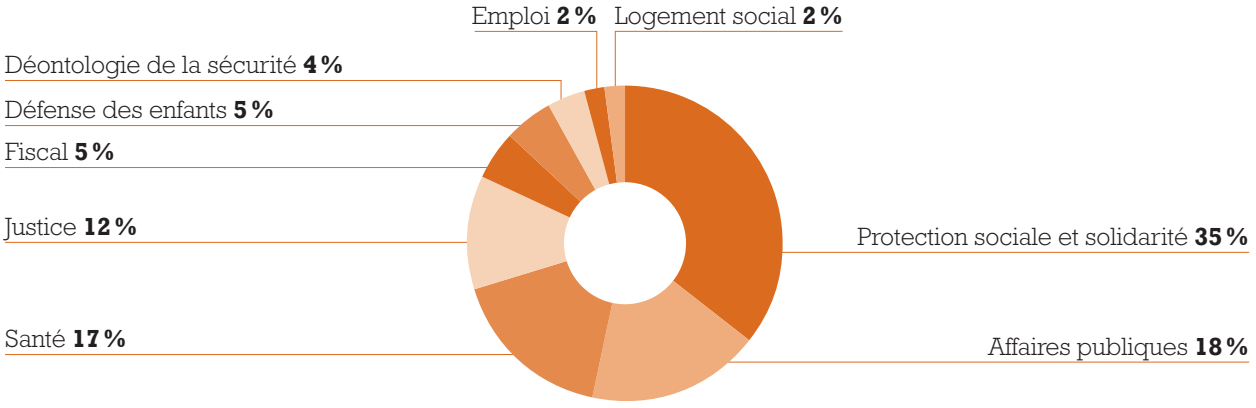
Répartition par sous-domaine des réclamations traitées par les délégués



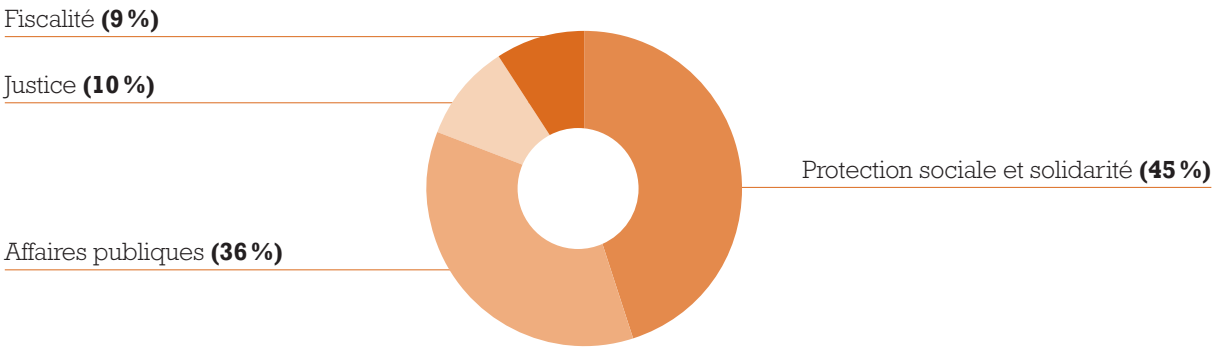
II. PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

A. Focus sur les dossiers traités dans le domaine des droits des usagers des services publics

Répartition par thème des réclamations (siège)

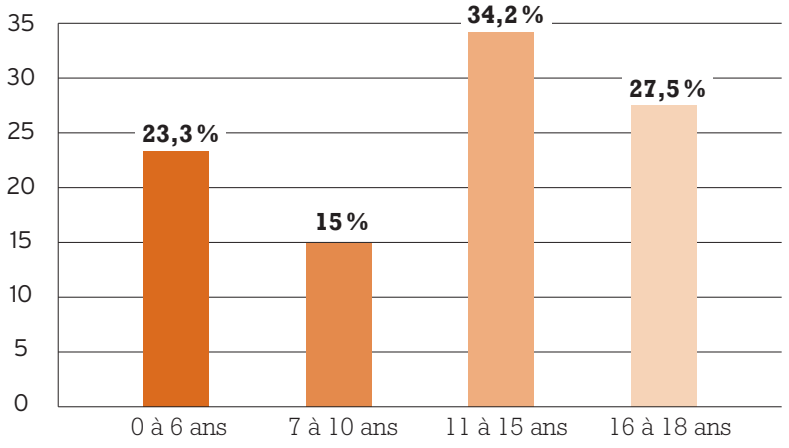


Répartition par thème des réclamations (délégués[27])



B. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la défense des enfants

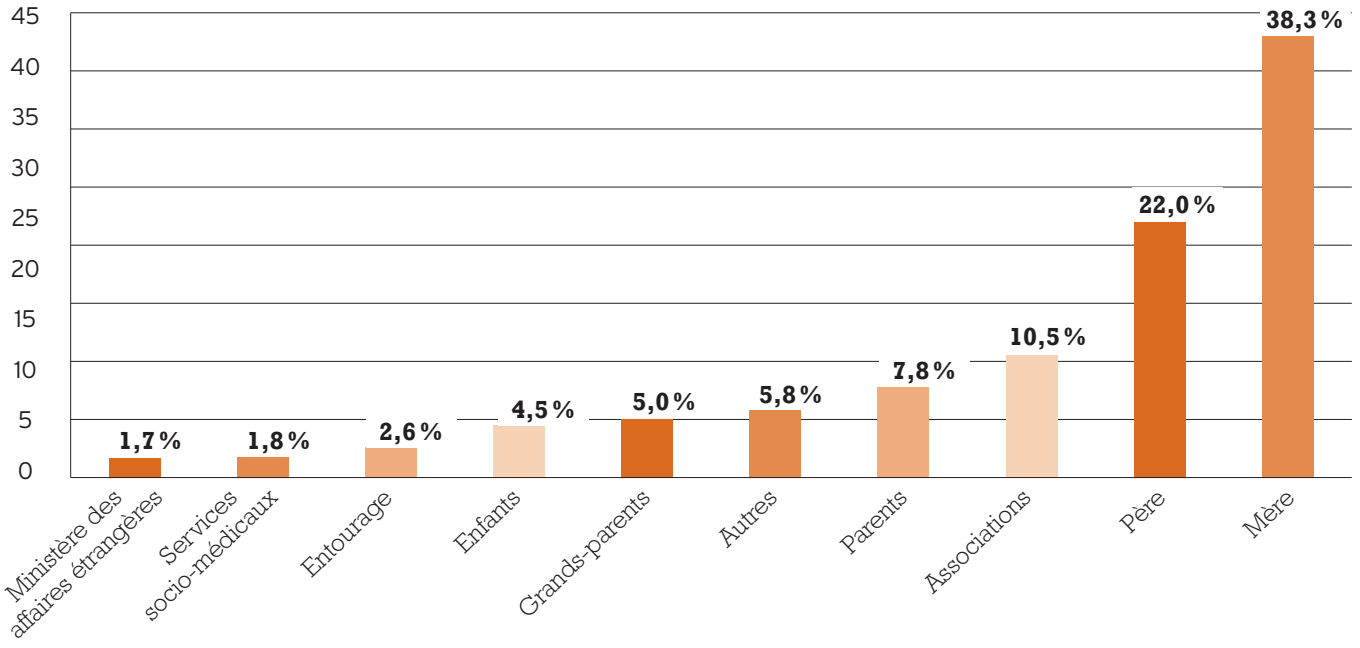
Répartition par âge des enfants pour lesquels l'intervention de l'Institution a été demandée



L'institution continue d'être saisie concernant des enfants de tous âges, dans des proportions qui restent globalement stables tout en confirmant une hausse déjà constatée en 2012 concernant les 16/18 ans (+6 points chaque année en 2011, puis 2012).

27. Ces statistiques ne concernent que les dossiers traités par les délégués entre le 10 septembre 2013 et le 31 décembre 2013 car l'application métier AGORA n'a été mise en place qu'à partir du 10 septembre 2013.

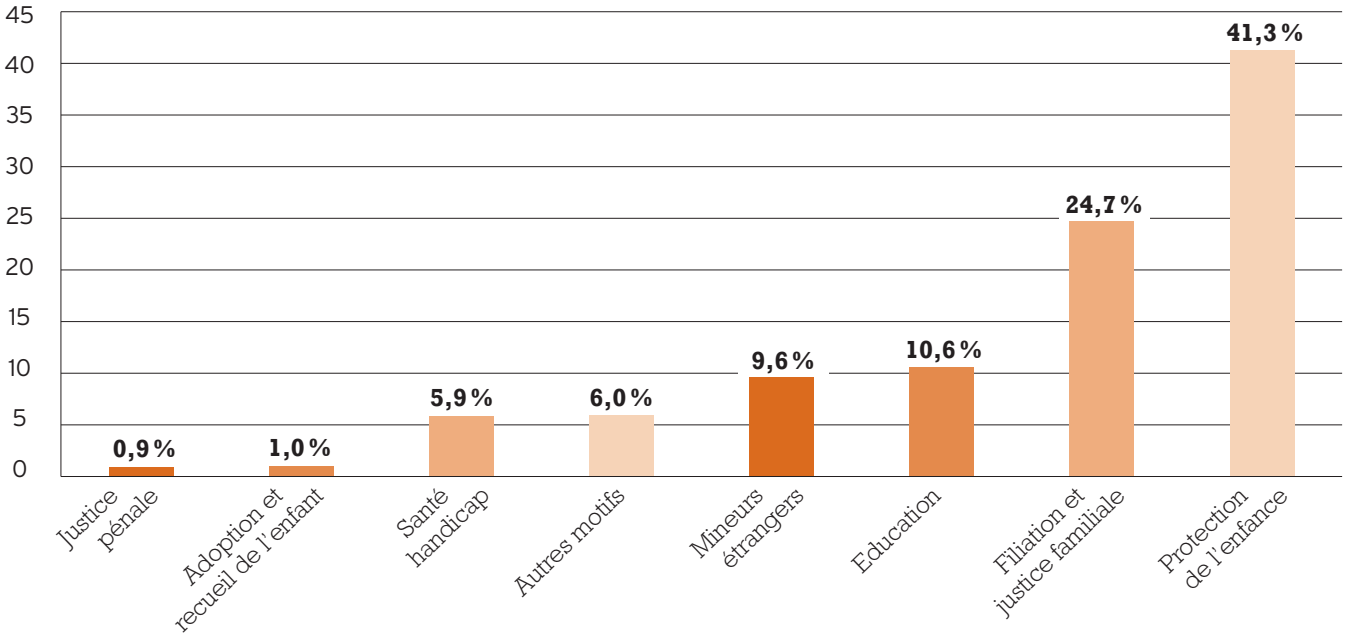
Typologie des auteurs de réclamations adressées à l'Institution dans le domaine de la défense des enfants



Les parents restent les principaux auteurs des saisines concernant les enfants, dans des proportions très semblables à l'année 2012, caractérisées par une saisine majoritaire des mères, puis des pères et en troisième lieu du couple parental.

Les associations (+ 3 points depuis 2011) représentent également 1/10 des saisines tandis que près d'une saisine sur 20 émane d'un enfant.

Les motifs de réclamations adressées à l'Institution dans le domaine de la défense des enfants



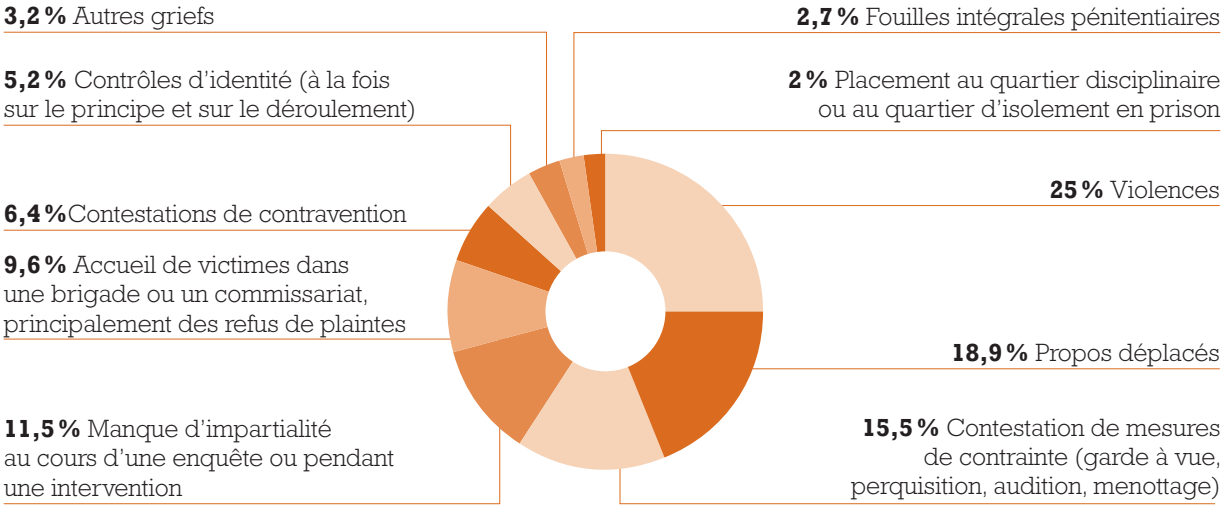
C. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la lutte contre les discriminations

Répartition des réclamations par critère et par domaine

DOMAINES	CRITÈRES	Activités syndicales	Âge	Apparence physique	Caractéristiques génétiques	État de santé	Grossesse	Handicap	Identité sexuelle	Mœurs	Opinion politique	Orientation sexuelle	Origine	Religion	Sexe	Situation de famille	Total général
	Biens et services	0,0 %	0,9 %	0,4 %	0,1 %	2,5 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,7 %	3,4 %	0,5 %	0,2 %	1,0 %	12,7 %
	Éducation	0,0 %	0,3 %	0,1 %	0,0 %	0,8 %	0,1 %	1,9 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %	0,4 %	0,0 %	0,5 %	5,5 %
	Emploi privé	5,4 %	2,3 %	0,8 %	0,0 %	4,9 %	4,7 %	3,9 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,8 %	9,1 %	0,7 %	2,5 %	1,4 %	36,8 %
	Emploi public	4,4 %	2,2 %	0,5 %	0,1 %	5,3 %	3,2 %	4,2 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	0,5 %	4,6 %	0,4 %	0,9 %	1,0 %	27,8 %
	Formation	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	1,5 %
	Logement privé	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,6 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	0,7 %	0,0 %	0,1 %	0,3 %	2,3 %
	Logement social	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,0 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,1 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	4,6 %
	Service public	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,9 %	0,4 %	1,5 %	0,0 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	3,0 %	0,2 %	1,1 %	0,8 %	8,8 %
	Total général	**10,0 %**	**6,2 %**	**2,0 %**	**0,2 %**	**15,1 %**	**8,4 %**	**15,8 %**	**0,1 %**	**0,3 %**	**1,4 %**	**2,3 %**	**25,5 %**	**2,4 %**	**4,8 %**	**5,5 %**	

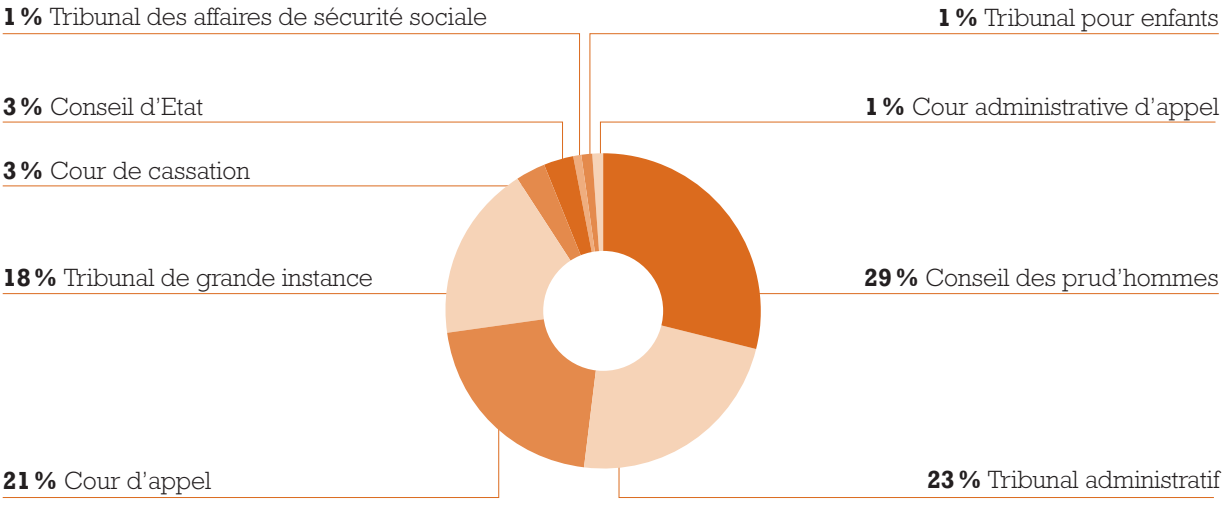
D. Focus sur les dossiers traités dans le domaine de la déontologie de la sécurité

Activité de sécurité en cause dans les réclamations traitées en 2013
Objets des réclamations traitées

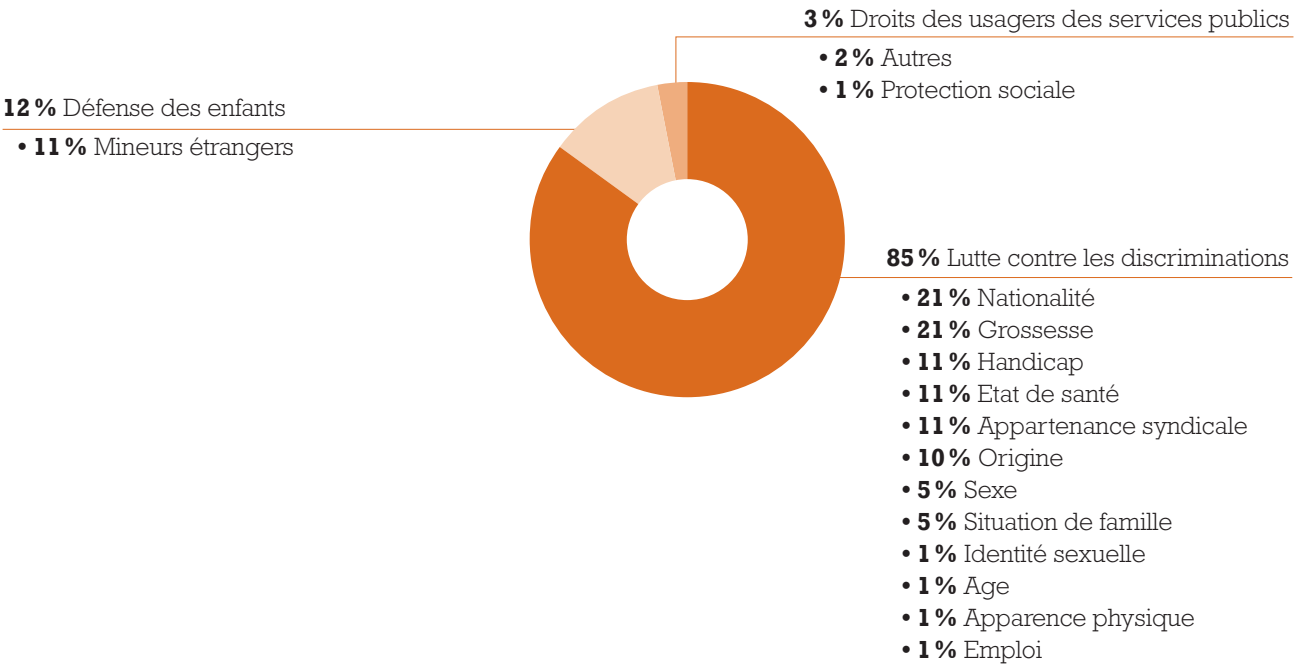


E. Focus sur les observations devant les juridictions

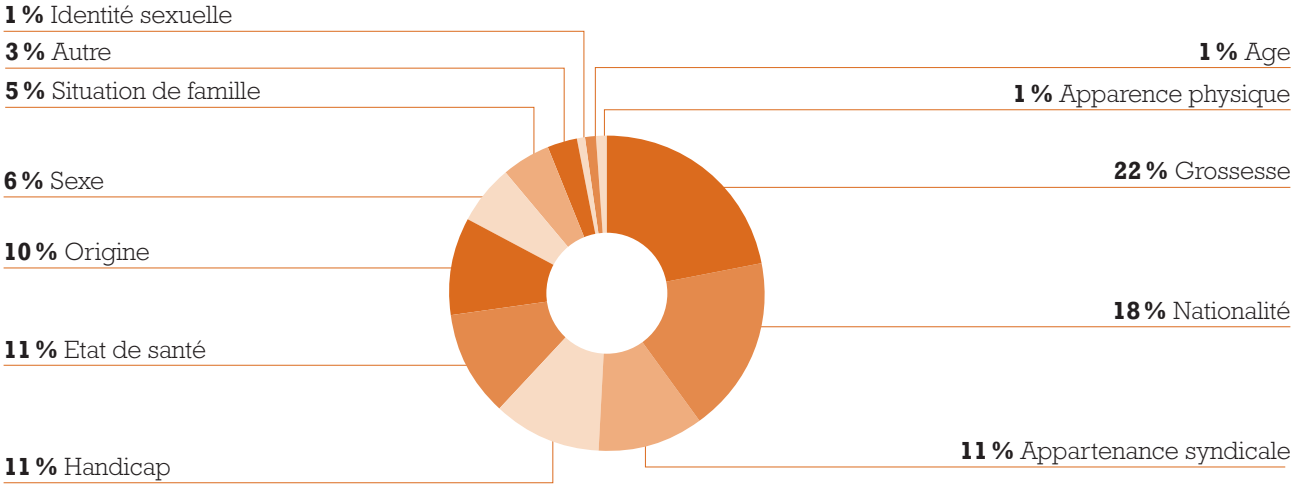
Nature des juridictions



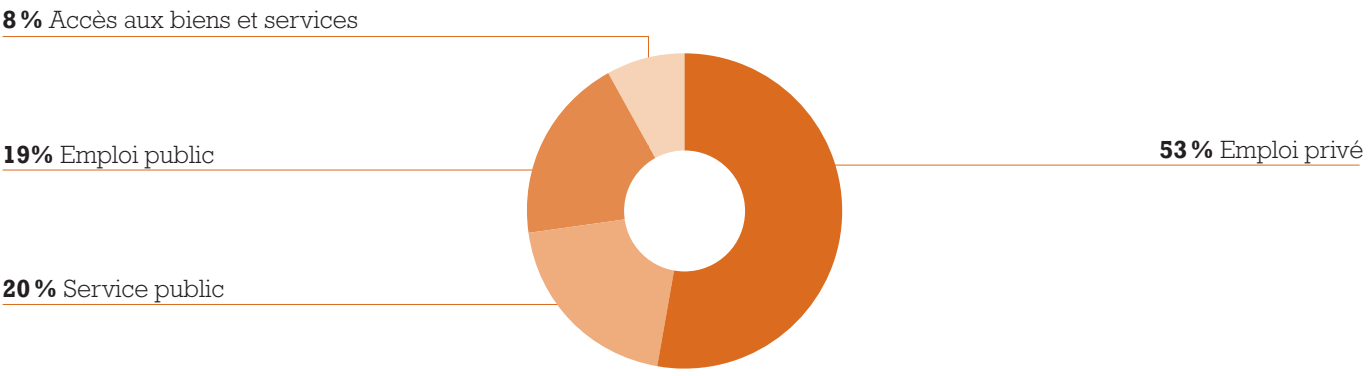
Missions concernées



Observations devant les tribunaux en 2013 par critères de discrimination



Observations devant les tribunaux en 2013 par domaines de discrimination



Cette présentation de l'activité de l'Institution en lien avec les juridictions appelle en outre trois précisions.

a) L'activité du Défenseur des droits devant les **juridictions pénales** résulte en grande partie de ses échanges avec les pôles anti-discriminations avec lesquels il a souscrit des protocoles d'accord. Cette collaboration assure une meilleure efficacité dans le traitement des dossiers qu'il transmet, de ses demandes d'homologation de transactions pénales, d'autorisation d'instruire, et amène les parquets à lui confier des dossiers pour enquête ou encore à solliciter son avis dans les dossiers sur lesquels ils s'engagent. En 2013, le Défenseur des droits a transmis 15 dossiers aux parquets, rendu 7 avis et fait homologuer une transaction pénale.

b) Le Défenseur des droits est né, comme la **« question prioritaire de constitutionnalité »** (QPC), de la révision constitutionnelle de 2008. Pour l'heure, l'Institution se borne à présenter des observations devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat à l'appui de la transmission des QPC au Conseil constitutionnel. En 2013 et 2014, il a présenté des observations devant la cour de cassation à l'appui de la transmission de deux questions prioritaires de constitutionnalité, l'une concernant le statut du travail en prison[28] et l'autre relatif à la suppression du versement d'une pension d'invalidité en raison de l'âge de la réclamante[29]. La question de la capacité du Défenseur des droits à présenter des observations en intervention devant le Conseil constitutionnel reste ouverte.

c) Le Défenseur des droits va présenter devant la **Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)** des observations à l'appui de deux dossiers, l'un concernant les conditions d'accès aux prestations familiales des enfants arrivés en France en dehors de la procédure de regroupement familial[30] et l'autre concernant l'effectivité de la procédure de demande d'asile eu égard aux conséquences des délais d'enregistrement imposés aux demandeurs d'asile[31]. Cette initiative fait suite, en particulier, aux échanges noués dès janvier 2012 entre Dominique Baudis, le président de la CEDH et le juge français près cette Cour.

d) Lorsqu'il est porté à la connaissance du Défenseur des droits des faits n'entrant pas dans son champ direct de compétence et qu'il estime être constitutifs d'une infraction, le Défenseur est tenu de dénoncer ces agissements au procureur de la République compétent, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 ou de l'article 40 du code de procédure pénale. Au cours du second semestre 2013, plusieurs cas significatifs ont notamment fait l'objet d'une telle procédure : propos tenus par un élu local et relayées par la presse, à l'encontre de personnes issues de la communauté des gens du voyage nous paraissant relever de la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes ; propos à caractère raciste tenus, dans le cadre d'une émission de télévision, par une candidate aux élections municipales, à l'encontre de la garde des Sceaux ; propos à caractère antisémite tenus, dans le cadre d'une émission de télévision à l'encontre d'un journaliste (voir le point « perspectives » en conclusion de la partie « Protection des personnes »).

28. Décision MLD-2013-26 du 1er mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-26.pdf
29. Décision MLD-2014-069 du 7 avril 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-069.pdf
30. Requêtes n° 76860/11 et 51354/13 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141718
31. Requête n° 28820/13 http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-140865

À NOTER

Le recours collectif en matière de discrimination

Le Défenseur des droits auditionné au Sénat le 31 octobre 2013. A cette occasion il a formulé dans un avis 2013-10 par lequel il formalise son soutien maintes fois affirmé au principe de l'instauration d'une voie de recours collectif en matière de lutte contre les discriminations. L'introduction dans le droit judiciaire procédural français d'un tel dispositif de recours représenterait une évolution considérable, permettant de passer d'une approche individuelle de la réparation au bénéfice d'une victime à une approche collective du litige en faveur de l'ensemble des victimes se trouvant dans une situation similaire. Aujourd'hui, indépendamment d'un éventuel enjeu d'image, il reste souvent économiquement plus «rentable» de maintenir des inégalités de situation dont la correction aurait un coût économique substantiel, dès lors que les poursuites, éventuelles et isolées, sont traitées au cas par cas et n'ont au final qu'un impact économique minimal.

Concrètement, le recours collectif est un outil de procédure qu'une personne physique peut utiliser afin de faire valoir un droit qui lui est propre, et par la même occasion, les droits des membres d'un groupe qui sont dans une situation identique, similaire ou connexe. Il comporte généralement trois Étapes : l'autorisation du recours, suivie du recours au fond puis de l'exécution de la décision au bénéfice de chaque membre du groupe qui choisit de s'en prévaloir.

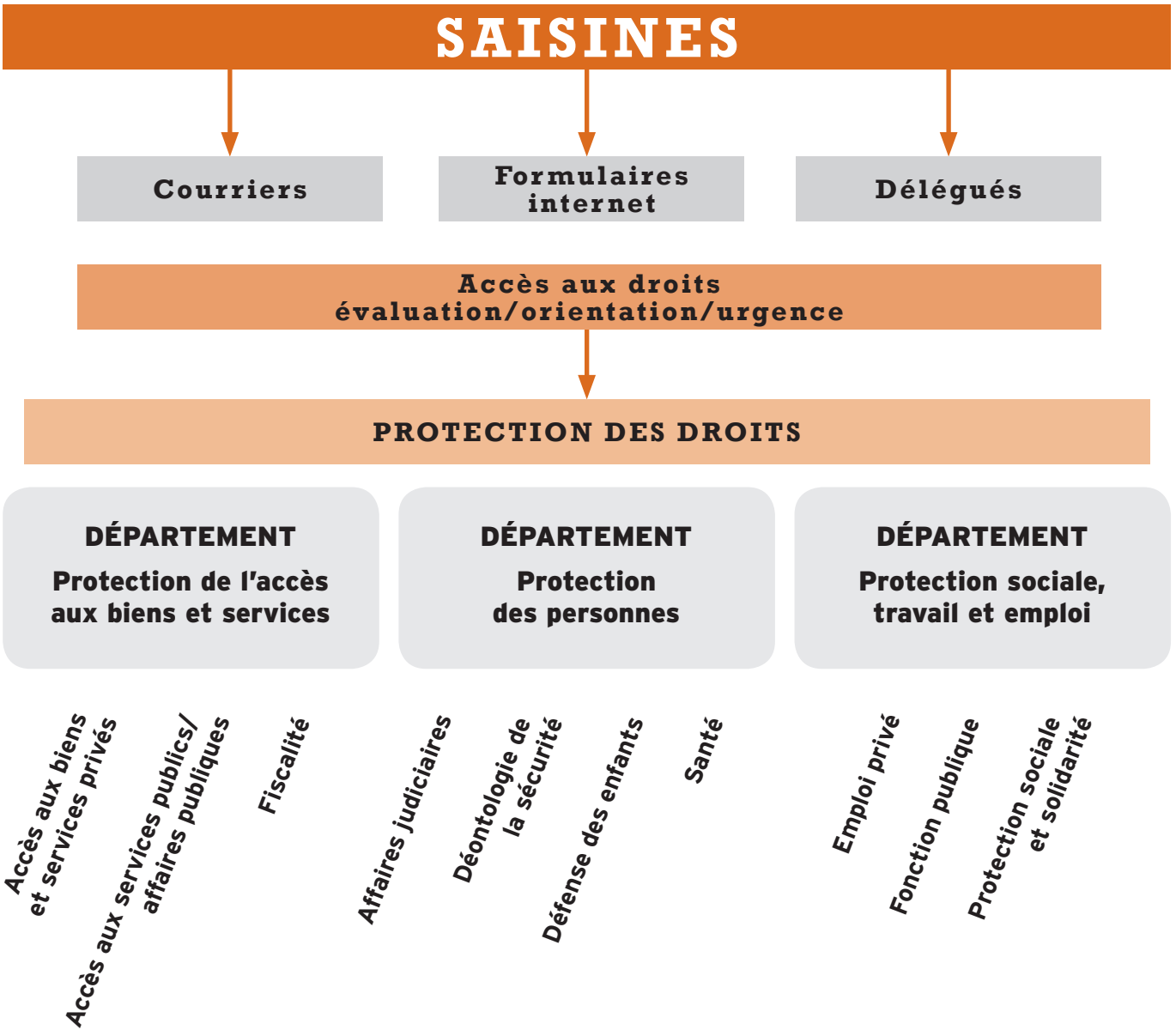
Cette approche collective permet ainsi de donner une nouvelle dimension aux questions soulevées dans ce type de litiges. En tant qu'elle offre la possibilité de régler simultanément la situation de toutes les victimes, elle emporte nécessairement des solutions revêtant des enjeux financiers significatifs pour le mis en cause. Aussi, le risque économique encouru par ce dernier l'incite-t-il à régler une situation collective de discrimination. Il en résulte que le recours collectif est un outil d'accès au droit efficace : un seul recours pour toutes les victimes susceptible de déboucher sur des réparations et, corrélativement, une remise en cause des pratiques discriminatoires, l'intérêt économique commandant de les faire cesser. Parallèlement, face à des situations de «séries contentieuses» emportant un nombre important de dossiers à juger les uns derrière les autres, le recours collectif offrirait aux juridictions un moyen de rationnaliser l'administration de la justice et de traiter au mieux le volume potentiel d'un contentieux de masse.

Cependant, et c'est particulièrement notable en droit français, il ne peut s'agir que d'un procédé judiciaire dérogatoire aux règles habituelles de procédure, dont les exigences techniques sont nécessaires pour protéger les victimes et les mis en cause. En effet, si un jugement produit un effet au-delà des parties (au sens traditionnel du terme), il ne faut pas perdre de vue que le demandeur peut perdre, auquel cas l'échec sera opposable à tous, ni que le risque d'instrumentalisation du dispositif est significatif : il ne doit donc être utilisé que pour traiter de situations réellement collectives dans un cadre offrant toutes les garanties de de rigueur.

Ce type de recours requiert donc la mise en place d'une procédure de qualifications, qui soit fondée sur des critères précis quant à la compétence du demandeur, au sérieux de la réclamation et à portée précise de l'objet du litige pour identifier le groupe et vérifier le caractère effectivement collectif des questions soulevées[32s].

Les exemples étrangers mettent en évidence que le recours collectif a permis de donner une réponse judiciaire effective à des faits dont l'enjeu financier individuel n'aurait pas justifié l'engagement d'un recours par le justiciable. Il a également facilité l'accès au dans des domaines techniques où l'ensemble des justiciables n'avait pas les capacités d'expertise ou financières pour entreprendre un recours contre un défenseur beaucoup plus puissant. Enfin, face à une situation qui ferait l'objet d'une «série contentieuse», emportant un nombre important de dossiers à juger les uns derrière les autres, le recours collectif permet aux juridictions de rationnaliser l'administration de la justice et de traiter au mieux le volume potentiel d'un contentieux de masse.

32. Voir Code de procédure civile du Québec : Livre X Article 999 et suivants : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_25/C25.HTM



- **Règlement amiable**
  (médiation, transaction, réexamen...)
- **Recommandation individuelle**
  (indemnisation, saisie de l'autorité disciplinaire, équité...)
- **Recommandation générale**
  (réforme réglementaire, réforme législative, pratiques professionnelles, promotion des droits...)
- **Observations en justice**
  (avis, transmission aux parquets, observations...)

1 De la protection des droits et libertés…

RAPPEL

La mission de protection des droits et libertés du Défenseur des droits concerne le traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées. Au-delà des saisines qui font l'objet d'un examen dans le but de rétablir l'accès aux droits et libertés des personnes qui saisissent l'Institution, les réclamations qui nécessitent une instruction approfondie font l'objet d'une enquête qui permet de définir les modalités d'intervention les plus appropriées en vue de réparer les atteintes aux droits.

L'enquête

La crédibilité de l'engagement du Défenseur des droits repose notamment sur la qualité des investigations qu'il mène. Il dispose de moyens généraux d'information assez classiques (demande d'explications et communications de pièces).

Au-delà, et dès que les circonstances l'exigent, le Défenseur des droits peut mettre en œuvre des moyens plus contraignants tels que la convocation de la personne mise en cause (qui peut se faire accompagner par un conseil de son choix), l'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. Ces deux modalités d'action donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux.

Le secret professionnel ne peut en général être opposé aux enquêteurs du Défenseur des droits, ces derniers y étant eux-mêmes astreints. Par ailleurs les personnes sollicitées ne peuvent 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, voire invoquer le délit d'entrave.

Les interventions du Défenseur des droits

Lorsque l'atteinte à un droit ou une liberté est établie, **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.** Deux types de démarches peuvent être engagées, l'une ou l'autre étant privilégiée en fonction des circonstances de l'affaire et des attentes du réclamant.

En premier lieu, celles s'inscrivant dans la **recherche d'un règlement amiable.** Dans ce cas, l'intervention du Défenseur des droits relève d'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 amiable de ce type de différends peut emprunter plusieurs voies qui ont pour point commun de reposer sur la maîtrise du droit et la faculté de persuasion de l'Institution (qui toutes, peu ou prou, supposent *in fine* l'accord des parties en présence), depuis le **règlement informel** jusqu'à la **transaction,** civile ou administrative, en passant par la **médiation formalisée,** voire **le règlement en équité.**

En second lieu, celles s'inscrivant dans une **logique d'appui à la sanction.** Le Défenseur des droits privilégie alors une logique tout à fait distincte menée dans une perspective de sanction qu'il appartiendra à l'autorité compétente **(hiérarchique, administrative ou judiciaire)** de prendre. Cela se traduit par des demandes d'engagement de procédures disciplinaires, le dépôt d'observations devant les juridictions (civiles, administratives ou pénales), ou encore la mise en œuvre de la transaction pénale.

Si le Défenseur des droits n'a pas de pouvoir direct de sanction, **il dispose en revanche d'un véritable double « droit de suite » sur les recommandations qu'il prononce à travers son pouvoir d'injonction, la publication de rapports spéciaux et, enfin, sa capacité d'interpellation publique.**

I. L'ACCÈS AUX DROITS

Chacun est aujourd'hui confronté à un environnement juridique foisonnant et complexe. A la fois titulaire de nombreux droits et assujetti à de nombreux devoirs, le citoyen rencontre des difficultés pour accéder à la connaissance de ses droits comme à leur garantie effective.

La multiplicité des sources du droit en particulier rend toujours plus compliqué l'accès aux droits du citoyen, de l'usager, de la victime…, alors même que, depuis 1999, le Conseil Constitutionnel a reconnu l'existence d'un « objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. »

Face à la complexité des procédures et du fonctionnement des administrations, les citoyens et notamment certains groupes vulnérables sont parfois démunis ou découragés, et peuvent même renoncer à faire valoir leurs droits, quand ce n'est pas l'absence d'information qui les en maintient éloignés.

Dans ce contexte, « l'attractivité » de la dénomination « Défenseur des droits », l'approche littérale de sa mission constitutionnelle qui est de veiller « au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences », ont légitimement conduit l'Institution à développer un dispositif ambitieux d'accès aux droits.

A. Les saisines adressées au Défenseur des droits

Qui peut saisir le Défenseur des droits ?

> Toute personne directement lésée dans ses droits et libertés en tant qu'usager des services publics, un enfant, une personne s'estimant victime de discrimination ou d'une atteinte à la déontologie par les forces de sécurité.

De plus, le Défenseur peut également être saisi par :

- les ayants droit d'une personne dont les droits et libertés sont en cause ;
- les parlementaires nationaux et les élus français au Parlement européen ;
- le Médiateur européen ;
- les homologues étrangers du Défenseur des droits.

Une faculté de saisine est par ailleurs ouverte :

Au titre de la défense des droits de l'enfant :

- à tout membre de la famille du mineur concerné ;
- aux services médicaux ou sociaux ;
- à 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 :

- à 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 :

- à tout témoin de faits pouvant constituer un manquement.

Concrètement, le Défenseur des droits peut-être directement saisi :

- par courrier, en écrivant à son siège (7, rue Saint-Florentin / 75409 Paris Cedex 08)
- par Internet, en remplissant le formulaire en ligne[33]
- en rencontrant un de ses délégués, présents sur tout le territoire national[34]

Par ailleurs, le Défenseur des droits a mis en place une plateforme téléphonique qui assure le conseil et l'orientation du public au numéro AZUR **09 69 39 00 00**

L'une des caractéristiques du Défenseur des droits est donc de pouvoir être très largement saisi.

Cette saisine est toujours gratuite.

Il faut souligner que celle-ci n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux.

1) Le nombre de saisines reçues

Ces différentes voies d'accès ont permis à près de 100 000 personnes de solliciter le Défenseur des droits en 2013.

Au final, les dossiers ouverts en 2013, de l'ordre de 80 000 au total, l'ont été dans 80 % des cas par les délégués et dans 20 % des cas par les services du siège du Défenseur des droits. La proportion peut varier selon le domaine de compétence. Ainsi, en matière de droits de l'enfant, la répartition des saisines est de 40 % par les délégués et 60 % par le siège alors qu'en matière de déontologie de la sécurité les dossiers sont exclusivement traités par le siège.

Les appels au public

Soucieuse d'être à l'écoute de la société civile, l'Institution se tourne régulièrement vers le grand public, notamment par le biais d'opérations ponctuelles d'appels à témoignages relatifs à des préoccupations quotidiennes concernant un large public.

Ainsi, après une première campagne en 2012 portant sur l'accès aux cantines scolaires, une nouvelle campagne d'appels à témoignages sur la continuité de la vie scolaire et périscolaire des enfants handicapés a recueilli 1 568 témoignages. Sur le même mode, les témoignages du public ont été sollicités sur la discrimination dans le domaine du sport, venant nourrir les réflexions d'un groupe de travail qui se réunira tout au long de l'année 2014.

Ces campagnes sont aussi l'occasion pour le public, au-delà du simple témoignage, de saisir le Défenseur des droits de réclamations individuelles. Cela a été le cas lors de l'appel lancé à l'occasion des élections municipales de mars 2014, afin d'évaluer les changements entrepris depuis sa recommandation générale sur l'accès au vote des électeurs non-voyants ou malvoyants[35] et d'identifier les difficultés concrètes auxquelles les personnes handicapées (sans distinction selon la nature du handicap) pouvaient être confrontées durant le vote. Dans le cadre de cette opération, le Défenseur des droits a été saisi de 65 réclamations et est intervenu auprès de 51 communes, comptant près de 4 millions d'électeurs, afin de résoudre des difficultés en matière d'accessibilité des bureaux (places de parking, marches, signalétique…) et techniques de vote (isoloirs trop étroits, urnes trop hautes, bulletins illisibles…).

2) La nature des saisines reçues

En 2013, les saisines reçues au siège de l'Institution se sont réparties comme suit :

- 58 % des dossiers appellent une enquête qui sera menée par le pôle d'instruction compétent.

Lorsque les pièces indispensables ont été communiquées par les réclamants, le dossier est transmis aux « pôles » instructeurs dans un délai de 10 jours. Lorsque le dossier est incomplet, le délai peut atteindre 60 jours.

33. http://www.defenseurdesdroits.fr/saisir-le-defenseur-des-droits/qui-peut-saisir-le-defenseur-et-pourquoi

34. http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-delegue/trouver-votre-delegue

35. Décision MLD-2012-2 du 12 janvier 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-2.pdf

- 42 % des dossiers ont été directement traités dans le cadre du dispositif d'accès aux droits mis en place par l'Institution. Le délai moyen de traitement est de 62 jours.

Les saisines reçues par les délégués relèvent d'une courte majorité, du dispositif d'accès aux droits.

B. Le dispositif d'accès aux droits

Le dispositif d'accès aux droits repose, d'une part, sur le département « Recevabilité-orientation-accès aux droits » qui opère au siège de l'Institution et, d'autre part, sur les délégués du Défenseur des droits, présents sur l'ensemble du territoire et placés sous la supervision du département « Réseau territorial ».

Le réseau des délégués

Plus de 400 délégués volontaires du Défenseur des droits sont à l'écoute de tous les publics : la disponibilité des délégués, dont beaucoup acceptent de tenir des permanences sur plusieurs sites, permet de proposer au public 650 permanences d'accueil. Cette forte présence territoriale explique que plus de 80 % des demandes adressées à l'Institution sont reçues, et pour la grande majorité d'entre elles traitées, par les délégués.

L'accent a été mis sur une forte présence du Défenseur des droits dans les **quartiers sensibles :** 82 % des 496 communes « sensibles » (comportant au moins une ZUS sur leur territoire), bénéficient d'au moins une permanence de délégués soit sur leur territoire, soit sur celui d'une commune limitrophe, souvent faute de structures d'accueil pour des permanences dans ces communes.

À noter que dans les 159 communes les plus sensibles (comportant deux ZUS ou plus) la plupart dispose d'une permanence de délégués, soit en son sein, soit à proximité.

Les délégués sont par ailleurs présents dans les **zones rurales,** à faible densité et difficilement accessibles, 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 accueilli physiquement par l'un de ses représentants.

De manière plus spécifique, 140 délégués interviennent, sous forme de permanences régulières ou au cas par cas, dans les **établissements pénitentiaires** afin de permettre aux personnes détenues d'accéder au Défenseur des droits. Et 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.

1) L'information et l'orientation

Concrètement, les informations prodiguées aux réclamants relèvent de plusieurs ordres. Il s'agit en premier lieu de les informer sur le (ou les) organisme(s) compétent(s) pour instruire leur réclamation ou les aider dans leur démarche. Leur sont également expliquées les procédures qu'ils doivent suivre. Les règles de droit, bien souvent méconnues ou incomprises, leur sont exposées dans un langage accessible.

Concernant l'accueil téléphonique, les écoutants, spécialement formés à cet effet, orientent le public vers des structures adaptées si la situation énoncée n'entre pas dans le champ de compétence du Défenseur. Le cas échéant, les réclamants sont orientés vers le délégué le plus proche.

La plateforme téléphonique d'information générale : Numéro AZUR 09 69 39 00 00

La plateforme répond au public du lundi au vendredi de 8 h à 20 h.

Le numéro **09 69 39 00 00** est un numéro AZUR, l'appel est facturé au prix d'une communication locale. Ce coût n'est pas facturé en dehors des forfaits de communication.

La plateforme téléphonique assure le conseil de premier niveau, l'orientation du public, la gestion des appels des réclamants, c'est-à-dire des personnes dont le dossier est déjà en cours de traitement par l'Institution, ainsi que celle des communications administratives et internes.

Les écoutants renseignent le public sur le champ de compétences du Défenseur des droits, les voies de saisine, les éléments nécessaires à la constitution de leur dossier et/ la saisine des délégués du Défenseur sur l'ensemble du territoire.

Ils orientent le public vers des structures adaptées si la situation énoncée n'entre pas dans les champs de compétence du Défenseur.

Les problèmes de santé sont traités par une entité spécialisée qui prend en compte la nécessaire confidentialité des échanges.

La plate-forme téléphonique santé : Numéro AZUR 0810 455 455

La plateforme répond au public du lundi au vendredi de 8 heures à 20 heures.

Le Défenseur des droits a mis en place un dispositif d'écoute interactif intégrant une plateforme téléphonique **d'écoute et d'information confidentielle** dédiée spécifiquement aux problématiques liées à la santé. Celle-ci est la voie principale de recueil des attentes et des réclamations des usagers et des professionnels de santé qui peuvent très facilement joindre le pôle Santé grâce à un numéro dédié. Une équipe d'écoutants spécialisés dans le domaine de la santé est mobilisée. Tous les appels qui parviennent directement chez le Défenseur des droits et qui entrent dans le périmètre d'activité du pôle Santé sont transférés vers la plateforme d'écoute. Ce portail téléphonique permet de recueillir, expliquer, orienter et assurer le suivi des rappels, réclamations et inquiétudes des réclamants et assurer la promotion des dispositifs de médiation ; d'évaluer les situations nécessitant un niveau de réponse relevant de l'expertise ; d'évaluer les situations d'urgence ; de réunir l'ensemble des données nécessaire au traitement du dossier par l'intermédiaire d'une fiche d'appel informatisée.

** L'appel est facturé au prix d'une communication locale. Ce coût n'est pas facturé en dehors des forfaits de communication.*

2) Le traitement de proximité

En complément du réseau territorial précédemment présenté, il a été mis en place, au sein des services centraux, une cellule composée d'agents spécialement formés à l'écoute. Celle-ci a vocation à traiter par téléphone les réorientations simples, ainsi que les demandes de pièces et de mise en état des dossiers ne présentant pas de complexité juridique particulière. Cette cellule constitue également un second niveau de traitement des appels reçus par la plate-forme téléphonique du Défenseur des droits.

En fonction depuis le mois de septembre 2013, ce service, par le contact direct avec les réclamants, a contribué non seulement à traiter un plus grand nombre de réclamations vouées à être réorientées mais aussi à réduire grandement les délais de traitement, apportant ainsi aux réclamants un gain de temps précieux dans leurs démarches.

Son action vise également à réduire le nombre de désistements observés et dont la source se trouvait dans « la renonciation » des réclamants à constituer un dossier. Le contact direct avec le réclamant par e-mail ou par téléphone permet de recueillir les informations qu'il a du mal à transmettre par écrit ou de l'aider à identifier les documents pertinents pour l'examen de son dossier.

3) Les règlements amiables d'urgence

Si le délégué reste l'interlocuteur de l'urgence pour le traitement d'une demande qui appelle une réponse locale, le siège a installé une **cellule dédiée aux règlements amiables d'urgence** dont l'objet consiste à traiter sur le fond les situations les plus urgentes qui entrent dans le champ de compétence du Défenseur des droits.

En 2013, celle-ci a été amenée à traiter une centaine de situations jugées urgentes et pour lesquelles la voie du règlement amiable a pu être envisagée. L'urgence est caractérisée dès lors qu'en l'absence d'intervention très rapide, la situation ne pourra plus être traitée par la voie amiable. Les problématiques traitées s'inscrivent principalement dans les domaines suivants :

- l'aménagement du poste de travail, conformément à la loi n° 2005-52 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées ;
- l'accès aux concours, examens, entretiens de la fonction publique ou du secteur privé ;
- la délivrance de documents d'identité pour permettre un déplacement à une date impérative très proche ;
- l'accessibilité dans le cadre de l'accès au logement public et privé ;
- l'accès au guichet unique prévu par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

L'intervention dans ces dossiers est caractérisée par une exigence de réactivité immédiate, dictée par la situation souvent très préoccupante du réclamant, en général liée à une situation de précarité ou l'existence d'un danger imminent pour la santé et la sécurité.

Urgence pour le baccalauréat

Au mois de juin 2013, le Défenseur des droits a été saisi de quatre réclamations concernant des candidats lycéens handicapés, quelques jours avant les épreuves.

Ces derniers s'estimaient victimes de discrimination dans le cadre de l'accès aux épreuves orales et écrites au baccalauréat session 2013. Les centres d'examen, lycées, n'étaient pas en mesure d'assurer la totalité des aménagements prévus à cet effet par la loi n° 2055-102 du 11 février 2005.

L'intervention du Défenseur des droits s'est traduite par un processus de médiation, à l'endroit des lycées, recteurs et ministères de tutelle.

A l'issue d'un processus qui a duré 48h, plusieurs demandes d'aménagement émanant des candidats ont été mises en œuvre. Il s'agissait en particulier d'organiser la présence d'assistant(e)s de vie scolaire, de prévoir des temps de pauses, de mettre en place du matériel informatique adapté ainsi qu'une salle de repos pour limiter la pénibilité inhérente aux épreuves. (dossiers 13-5595, 13-5941 et 13-6242)

4) Les réorientations

Les réclamations imprécises ou peu étayées par des pièces justificatives font l'objet de demandes de pièces complémentaires. L'Institution ne peut, en effet, agir au fond lorsqu'elle reçoit une réclamation 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).

Dans le cas où les critères de compétence et de recevabilité sont réunis, si la réclamation n'a pas un caractère d'urgence (cf. *supra*), elle est attribuée au pôle d'instruction compétent dans le domaine évoqué.

En revanche, lorsque ces mêmes critères ne sont pas réunis, le réclamant en est alors informé, puis conseillé dans la réorientation de sa demande. Plusieurs cas de figure doivent être distingués.

En premier lieu, il s'agit des situations où l'Institution n'a **juridiquement pas la possibilité** d'instruire le dossier et donc de transmettre le dossier à un pôle d'instruction. Il en est ainsi, par exemple, lorsque l'Institution est saisie de cas qui **ne relèvent pas des attributions** que la loi organique lui a confiée :

- les litiges familiaux ou de voisinage (à l'exception des réclamations relevant de la défense des enfants) ;
- les litiges de consommation (avec un commerçant, un site de vente en ligne…) ou mettant en cause des pratiques bancaires (hors cas de discrimination) ;
- les situations de conflit entre un employeur public et l'un de ses agents, hors cas de discrimination ;
- la remise en cause de décisions de justice devenues définitives.

En second lieu, des dossiers peuvent être clôturés dans des hypothèses où l'atteinte alléguée à un droit ou à une liberté n'est **manifestement pas établie.** Peuvent être citées notamment :

- les décisions contestées par le réclamant qui résultent en fait d'une application régulière de la réglementation administrative existante ;
- les différences de traitement reposant sur des critères ou des domaines non prévus par les textes prohibant les discriminations.

L'Institution joue alors un rôle essentiel **d'information et d'orientation rapide** vis-à-vis du réclamant. Le délai moyen de réponse est en effet de 62 jours en 2013.

C. L'observatoire du Défenseur des droits

Convaincu que l'institution du Défenseur des droits constituait un formidable observatoire de la société qui, au-delà du seul traitement des réclamations individuelles, devait permettre de déceler les moyens de prévenir les atteintes aux droits par des changements d'organisation ou de pratiques, voire par des modifications des textes législatifs ou règlementaires, Dominique Baudis a souhaité la mise en place d'un observatoire interne en charge d'analyser les réclamations reçues par le siège et les délégués de l'Institution.

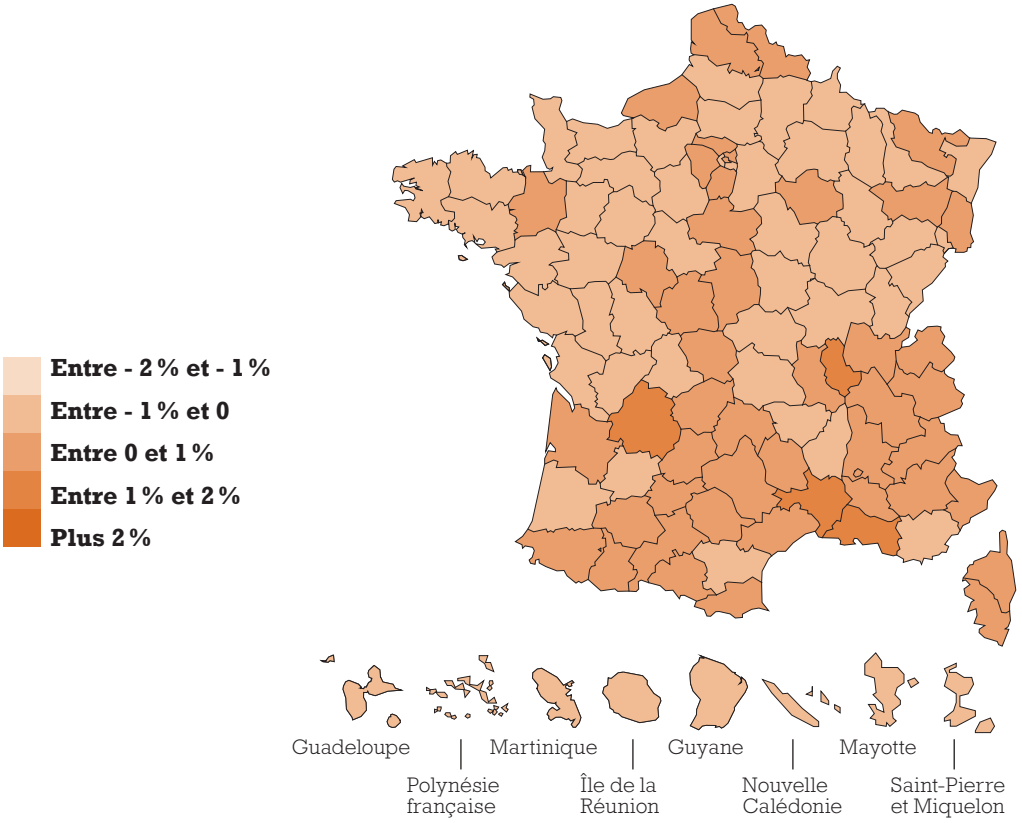
1) La répartition territoriale des saisines

Les données statistiques présentées ici ont été réalisées à partir des 66 965 demandes reçues par les délégués en 2013[36]. Ces saisines représentent 83 % de l'ensemble des demandes adressées au Défenseur des droits, 14 126 saisines étant reçues directement par le siège.

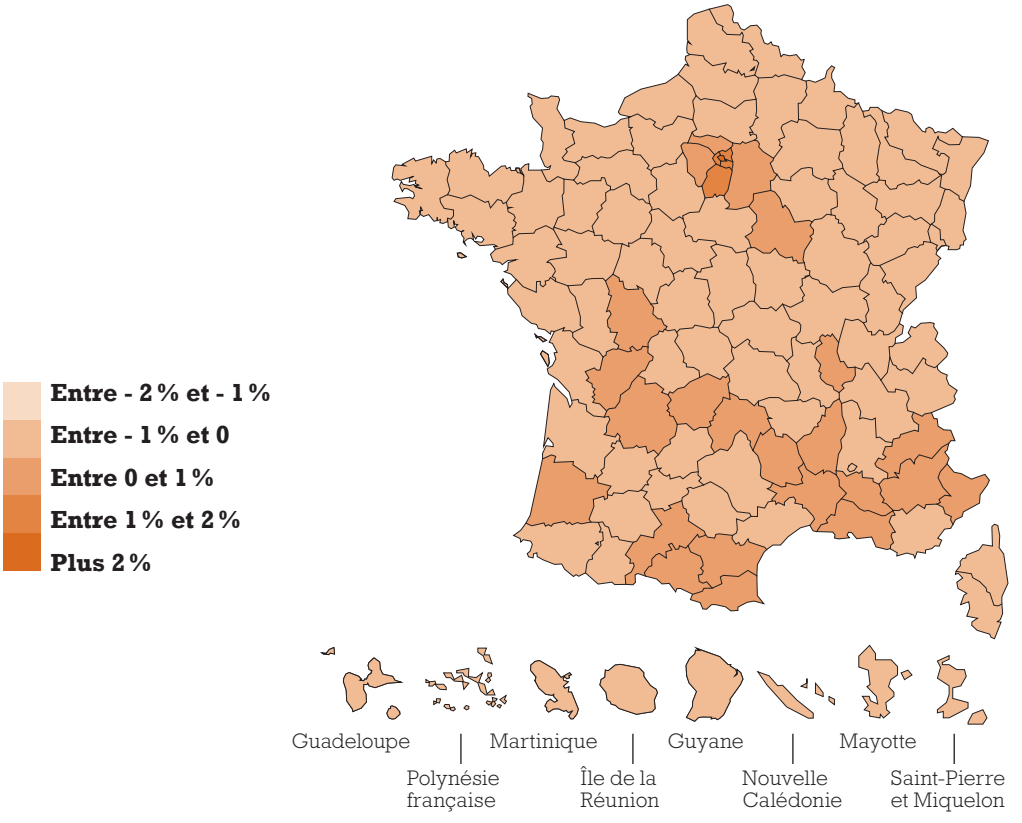
Le nombre de dossiers reçus par les délégués à l'échelle des départements permet d'identifier si ces zones géographiques sont sur ou sous-représentées par rapport à leur poids démographique dans la population française.

36. Une analyse qualitative des dossiers reçus par les délégués est réalisée dans la seconde partie du rapport (cf. I.A.1. Les apports de l'observatoire interne)

Carte 1. Représentativité des dossiers reçus par les délégués selon les territoires.



Carte 2. Représentativité des dossiers reçus par le siège selon les territoires.



Ces représentations cartographiées des demandes adressées au Défenseur des droits montrent que le siège concentre les dossiers de certains territoires. L'Ile-de-France (32 %), par exemple, est ici davantage représentée par rapport à son poids démographique (18 %).

Ce n'est pas le cas des dossiers renseignés par les délégués qui reflètent plus fidèlement le poids démographique des territoires où ils interviennent. L'implantation de cet accueil de proximité contribue ainsi à un meilleur accès aux droits pour des publics qui sinon n'adresseraient probablement pas de recours.

2) Statut professionnel, âge et qualification du dossier : une première exploration des données statistiques des réclamations des délégués

Depuis le 10 septembre 2013, les délégués saisissent leurs données au sein de l'application informatique unique (AGORA).

Ces informations permettent d'identifier de premières tendances concernant le profil des réclamants par domaine. Des comparaisons indicatives avec le niveau national sont également possibles.

L'analyse porte ici uniquement sur les données relatives aux réclamations relevant du champ de compétences du Défenseur des droits (dossiers réclamants)[37].

Tableau 1. Statut d'activité selon la qualification du dossier réclamant (en %)

Statut d'activité	Relation avec les services publics	Discrimination	Total Dossiers réclamants Délégués*	Total National**
En activité	36,7	66,7	39,0	51,1
Chômeur	16,0	15,7	15,9	5,6
Retraité	26,5	4,7	24,4	26,2
Etudiant	2,3	4,1	2,7	3,6
Autres inactifs	18,5	8,8	18,0	13,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

** Champ : ensemble des dossiers réclamants délégués.*

*** Source : Insee, enquête Emploi 2012.*

Dans le domaine de la discrimination, deux tiers des réclamants (66,7 %) sont des actifs occupés. Ce chiffre est cohérent avec le fait que le domaine de l'emploi (public ou privé) reste le premier domaine de saisine avec 2/3 des dossiers siège et délégués.

La part des retraités au sein de l'ensemble des dossiers réclamants délégués (24,4 %) est comparable à celle de la population française (26,2 %), celle des étudiants légèrement inférieure (2,7 % contre 3,6 % au niveau national).

37. Au sein des permanences, une partie de l'activité des délégués consiste à informer les demandeurs sur leurs droits et à les orienter vers les autorités compétentes lorsque leur requête ne relève pas d'un des domaines de compétences de l'Institution.

Tableau 2. Part des chômeurs parmi les actifs qui saisissent les délégués.

	Taux de chômage (%)		
	Hommes	Femmes	Ensemble
National*	9,7	10	9,8
Total Dossiers réclamants Délégués	**27,7**	**26,8**	**27,3**

** Source : Insee, enquête Emploi 2012.*

Proportionnellement, la part des chômeurs parmi les actifs qui s'adressent au Défenseur des droits sur le territoire (27,3 %) apparait presque que trois fois plus élevée qu'à l'échelon national (9,8 %). La présence de délégués au sein des zones urbaines sensibles[38] n'explique pas à elle seule cette donnée.

Les variables de l'âge et du sexe permettent d'autres croisements avec les domaines de compétences de l'Institution.

Tableau 3. Qualification des dossiers selon la classe d'âge des réclamants (en %)

Classe d'âge	Relation avec les services publics	Discrimination	Total Dossiers réclamants Délégués*	Total National**
18-24 ans	5,1	6,5	5,2	9,3
25-49 ans	44,9	66,4	46,5	42,1
50-59 ans	20,2	19,8	20,2	17,1
+ de 60 ans	29,8	7,3	28,2	31,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

** Champ : ensemble des dossiers réclamants délégués.*

*** Source : Insee, estimations de population au 1er janvier 2014, France hors Mayotte (résultats provisoires arrêtés à fin 2013).*

La structure par âge des dossiers reçus par les délégués est **proche de celle de la population française,** avec cependant une nette sous-représentation des 18-24 ans (avec 5,2 % contre 9,3 % au niveau national). Cette observation a conduit le Défenseur des droits à déployer, à titre expérimental, le programme JADE sur une autre thématique que celle des droits de l'enfant : la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations[39].

Pour le champ « discrimination », la part des réclamants âgés de 25 à 59 ans (86,2 %) est cohérente avec les données recueillie sur la population active (actifs ayant un emploi : 66,7 % et chômeurs : 15,7 %, soit : 82,4 %).

C'est également vrai pour la part des personnes de plus de 60ans (28,2 %), cohérente avec celle des retraités (24,2 %).

38. Le taux de chômage dans une zone urbaine sensible (ZUS) est près de deux fois et demi plus élevé qu'ailleurs : 24,2 % contre 9,9 % dans les zones hors Zus des agglomérations en 2012 (Source : Onzus, rapport 2013, données 2012).

39. Voir Partie 2 : 1.B.1.b Les actions territoriales

Tableau 4. Qualification des dossiers selon le sexe des réclamants (en %)

Sexe	Relation avec le service public	Défense des enfants	Discrimination	Déontologie de la sécurité*	Total Dossiers réclamants Délégués	Total National**
Femmes	46,7	53,7	53,4	27,5	47,2	51,6
Hommes	53,3	46,3	46,6	72,5	52,8	48,4
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

** Les dossiers « déontologie de la sécurité » n'ayant pas vocation à être traités à l'échelle des permanences des délégués, leur représentation statistique n'est ici pas significative.*

*** Source : Insee, estimations de population au 1er janvier 2014, France hors Mayotte (résultats provisoires arrêtés à fin 2013).*

Si dans l'ensemble des dossiers réclamants instruit en proximité, les femmes apparaissent légèrement sous-représentées (47,2 %) par rapport à leur part dans la population française (51,6 %), ce n'est pas le cas pour les champs « discrimination » et « enfance ».

Pour la discrimination, cette surreprésentation des femmes ouvre la question de possibles discriminations multiples, c'est-à-dire d'une discrimination en raison du sexe et d'un autre critère.

3) Principaux résultats

Cette exploitation des données saisies par les délégués sur AGORA livre ainsi de premiers résultats[40] :

- l'essentiel des dossiers se concentre dans les zones densément peuplées ;
- au sein des actifs, la part des chômeurs qui saisissent le Défenseur des droits est trois fois plus élevée (27,3 %) qu'au niveau national (9,8 %, taux de chômage 2012) ;
- la structure par âge des dossiers délégués est proche de celle de la population française à l'exception de la classe d'âge 18-24 ans nettement sous-représentée par rapport à leur part dans la population française ;
- les plaintes pour discriminations concernent davantage les actifs (82,4 %) et les femmes (53,4 %).

4) Observations sur les saisines en matière de défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant

Aux termes de l'article 5 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut être saisi (…) *« 2° Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ; Il peut en outre se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause. »*

Par ailleurs, aux termes de l'article 8, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de saisine d'office :

- *« Lorsqu'il se saisit d'office ou lorsqu'il est saisi autrement qu'à l'initiative de la personne s'estimant lésée ou, s'agissant d'un enfant, de ses représentants légaux, le Défenseur des droits ne peut intervenir qu'à la condition que cette personne ou, le cas échéant, ses ayants droit ait été avertie et ne se soit pas opposée à son intervention.*
- *Toutefois, il peut toujours se saisir des cas lui paraissant mettre en cause l'intérêt supérieur d'un enfant et des cas relatifs à des personnes qui ne sont pas identifiées ou dont il ne peut recueillir l'accord. »*

Ce dispositif assez large rencontre néanmoins deux obstacles.

En premier lieu, de très nombreuses saisines émanent d'auteurs autres que ceux prévus à l'article 5 (associations n'ayant pas expressément dans leurs statuts la « défense des droits de l'enfant » pour objet – associations intervenants en CRA, associations humanitaires, réseaux informels –, enseignants ou proviseurs, autres services publics que ceux désignés, grands-parents…). Dans de telles situations, s'il souhaite intervenir, le Défenseur des droits doit demander la régularisation de la saisine auprès de l'auteur de la saisine, ou auprès des titulaires de l'autorité parentale lorsque ces derniers sont identifiés, sauf à banaliser le recours à la saisine d'office, voire à en détourner l'objet.

En second lieu, lorsqu'il s'agit de saisines émanant de deux parents ensemble ou lorsque l'accord des deux parents peut être raisonnablement déduit de l'objet de la saisine (enfants

40. Quelques erreurs de saisies n'ont pas permis d'exploiter l'intégralité des données cependant, au regard du volume, les informations collectées permettent d'identifier des tendances.

porteurs de handicap sans solution, difficultés avec l'école, etc..) l'instruction peut intervenir sans actes supplémentaires de « régularisation ». En revanche, dans les situations – les plus nombreuses – de conflit parental, l'accord des deux parents paraît souvent hors d'atteinte. Or, au regard de l'article 8, l'information de l'autre parent paraît requise, une telle saisine ne pouvant raisonnablement être assimilée un acte usuel de l'autorité parentale. Faute de règlement amiable, ce type de situation débouche sur une clôture ou un abandon de la procédure, indépendamment de l'intérêt de l'enfant.

Cette solution n'est pas satisfaisante et invite l'Institution à réfléchir à d'éventuelles adaptations des voies de saisine dans ce domaine de compétences.

II. PROTECTION SOCIALE, TRAVAIL ET EMPLOI

Dans ce domaine, le Défenseur traite des réclamations relatives aux droits et libertés en matière de protection sociale, de droits sociaux des agents publics et de discrimination en matière d'emploi privé et public.

En matière de protection sociale, le Défenseur des droits est notamment sollicité à propos des différents dispositifs mis en place pour compenser les effets du chômage, de la maladie, de la vieillesse et de l'exclusion sociale. En 2013, l'Institution s'est plus particulièrement attachée à renforcer ses partenariats et accélérer ses modalités de traitement. Les problèmes de retraite ont été d'une actualité prégnante compte tenu des difficultés liées aux nombreuses et profondes réformes qui ont redessiné le système antérieur, combinées aux contraintes d'effectifs imposées aux organismes gestionnaires. Il a également traité de toutes les questions liées aux droits afférents aux prestations chômage, maladie et autres aides sociales et familiales.

En matière de discrimination dans l'emploi, l'Institution traite les réclamations relatives à la situation des salariés du secteur privé, des agents publics et des candidats à l'emploi, depuis l'embauche en passant par le déroulement de carrière jusqu'à la retraite. Ses dossiers couvrent tout autant la décision discriminatoire que la discrimination indirecte et le harcèlement, les représailles que peuvent subir les victimes ou témoins après avoir dénoncé un fait de discrimination ou la subordination d'un droit à une condition discriminatoire, et ce en matière pénale, administrative ou sociale. Comme par le passé, les situations de discrimination fondées sur l'origine et sur l'incidence de la grossesse sur la vie professionnelle sont des problématiques sur lesquelles l'Institution est particulièrement sollicitée.

Selon le *6e baromètre sur la perception des discriminations dans le travail*[41] réalisé par l'Ifop pour le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail, un tiers des agents de la fonction publique et des salariés du privé déclaraient avoir été victimes d'au moins une discrimination ou d'un harcèlement moral discriminatoire dans le cadre de leur activité professionnelle.

Afin de poursuivre l'effort visant à réduire le délai de traitement des réclamations reçues, de renforcer la qualité des investigations nécessaires à l'instruction des dossiers et d'apporter une solution efficace aux litiges dont il est saisi, le Défenseur des droits a tenu cette année encore à mettre en œuvre l'ensemble des pouvoirs qui lui ont été dévolus par le législateur. Il continue à développer son action en unifiant ses méthodes d'enquête, élargissant le recours aux auditions et à la médiation et en poursuivant la présentation d'observations devant les tribunaux judiciaires et administratifs.

Dans les domaines de la protection sociale, du travail et de l'emploi, cette démarche systématique, qui s'appuie sur le processus de mutualisation des compétences initié dès la prise de fonctions du Défenseur des droits, s'est d'abord manifestée par un recours plus étendu à la technique des auditions. Ce pouvoir d'investigation a pris cette année une ampleur nouvelle, 17 auditions ayant ainsi été réalisées dans le département. Ce pouvoir, qui permet au Défenseur des droits de convoquer une personne mise en cause (qui peut se faire accompagner par un conseil de son choix) revêt un aspect indéniablement contraignant, les personnes sollicitées ne pouvant impunément se soustraire aux demandes. Il est toutefois entouré d'un certain nombre de règles procédurales visant à garantir les droits de la défense.

41. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2013-03-04_actes-6eme-barometre-perception-discriminations-travail.pdf

Compte tenu du caractère oral des échanges qui ont lieu lors de l'audition, cette dernière offre l'avantage de clarifier des situations de fait particulièrement complexes ou d'éclaircir les éventuelles contradictions et incohérences du mis en cause, généralement moins accessibles aux moyens d'enquête plus classiques (tels que les demandes d'explications et de communication de pièces).

Il est à noter que cette augmentation du nombre des auditions résulte, dans quelques cas, de l'initiative des mis en cause eux-mêmes, qui voient dans le caractère oral des débats un moyen de fournir rapidement des explications plus précises et convaincantes.

Dans le même temps, les auditions ont également été étendues à d'autres champs que celui de la lutte contre les discriminations auquel elles étaient initialement attachées, et en particulier à la protection des droits sociaux en regard de certains dysfonctionnements administratifs. Le Défenseur des droits a ainsi été amené, par exemple, à auditionner la directrice d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) afin de tenter de lever les obstacles à l'indemnisation du préjudice subi par un agent public placé illégalement en disponibilité d'office pour raisons de santé, malgré un avis du comité médical départemental favorable à sa reprise du travail.

Cette mobilisation stratégique de l'ensemble des pouvoirs d'investigation semble avoir porté ses fruits, puisque la tendance enregistrée les années précédentes montrant que les mis en cause attachaient un soin particulier à répondre dans les délais aux diverses sollicitations du Défenseur des droits s'est encore accentuée, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Cette évolution est à mettre au crédit de la dynamique impulsée par la création du Défenseur des droits, et en particulier de la généralisation des pouvoirs d'instruction dévolus antérieurement à la seule HALDE.

Parallèlement, l'année 2013 a été marquée par l'essor du pouvoir de transaction prévu à l'article 28 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, qui permet au Défenseur des droits de proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes.

Il a ainsi, par exemple, recommandé l'indemnisation du préjudice subi par une assistante maternelle privée du versement des allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE) auxquelles elle ne pouvait prétendre en raison d'une erreur de son employeur. La réclamante avait été mise à la retraite pour invalidité sans avoir été préalablement licenciée par son employeur, ce qui lui interdisait de cumuler sa pension d'invalidité avec les ARE (avant l'ouverture de ses droits à pension de retraite). Le Défenseur des droits a proposé au maire de la ville qui l'employait de l'indemniser à hauteur des sommes qu'elle aurait dû légitimement percevoir. Un protocole transactionnel conforme à ces préconisations a ainsi été signé par les deux parties.

Ces transactions civiles, auxquelles il convient d'ajouter celles négociées par les parties au cours de l'instruction du dossier voire parfois « à la barre » lorsque le Défenseur des droits a adressé ses observations à une juridiction et avant que celle-ci ne délibère, ont été trois fois plus nombreuses qu'en 2012 (23 en 2013 contre 7 l'année précédente), attestant du développement du magistère moral de l'Institution.

A. Garantir l'accès à la protection sociale

La protection sociale recouvre l'ensemble des mécanismes mis en place pour protéger les individus contre les conséquences financières des « risques sociaux » auxquels ils peuvent se voir confrontés au cours de leur vie : maladie, chômage, vieillesse, exclusion… Dans un contexte marqué par l'aggravation de la crise économique, la dégradation du marché de l'emploi et l'accroissement des inégalités sociales, elle joue un rôle primordial.

L'observation précise des motifs de saisine du Défenseur des droits conduit à constater une certaine stabilité des réclamations relatives aux aléas de carrière (chômage, maladie, accident, invalidité), qui constituent à peu près 40 % des dossiers enregistrés par le pôle depuis trois ans.

Toutefois, grâce au développement de partenariats établis avec certaines caisses, le nombre de dossiers concernant les prestations sociales et familiales est resté stable (à peu près 7 %), en dépit de l'accroissement des inégalités sociales. De la même manière, le régime social des indépendants (RSI), dont le nombre de dossiers a connu une augmentation très sensible au cours des deux dernières années, a diminué de moitié par rapport à l'année précédente.

Un constat s'impose cependant : le nombre de dossiers concernant la retraite reste élevé et constitue désormais 29 % des réclamations reçues par le pôle.

1) Renforcer les partenariats pour favoriser l'accès aux droits sociaux

- L'accès aux prestations sociales et familiales

Si, en période de crise, les prestations sociales et familiales jouent un rôle essentiel dans la préservation de la cohésion sociale, l'accès à ces prestations est parfois rendu complexe, voire impossible, en raison de dysfonctionnements administratifs. Leur origine a été mise en évidence et soulignée à plusieurs reprises par le Défenseur des droits : la standardisation des modes de traitement des demandes de prestations et le souci de performance des différents opérateurs, qui relèguent parfois au second plan le traitement individualisé des dossiers, auxquels s'ajoute, dans certains cas, le développement de la lutte contre la fraude, quelquefois mené sans discernement.

Afin de faciliter le suivi des dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits s'est attaché, depuis trois ans, à renforcer les rapports privilégiés noués avec les partenaires institutionnels, les organismes sociaux et, notamment, les Caisses d'allocations familiales (CAF). A cet égard, il a consolidé le réseau de correspondants dédiés au sein des administrations concernées.

Ce cadre propice au règlement amiable des litiges, que ce soit par l'intermédiaire des délégués ou celui des services du siège, a été également consolidé par le biais de conventions, telles que celle négociée avec la branche famille signée au printemps 2013 par le Défenseur des droits, le Directeur Général et le Président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Dans de nombreux cas, l'intervention du Défenseur des droits a permis d'assurer le versement des différentes prestations dues à leur bénéficiaire.

C'est le cas, par exemple, de cette famille, qui a sollicité le bénéfice des allocations familiales auprès de la CAF, six ans après son arrivée en France et s'est vue opposer un refus au motif que la demande de certificat médical concernant ses enfants avait été rejetée et qu'elle n'était pas en mesure de fournir l'attestation préfectorale (prévue au 5° de l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale). Or, après avoir procédé à un examen des pièces du dossier, le Défenseur des droits a pris contact avec la CAF, qui a finalement tenu compte de l'attestation préfectorale qui avait bien été produite par le demandeur, rétablissant les droits aux prestations familiales de cette famille. Un rappel des prestations dues entre 2006 à 2010 lui a également été attribué lui permettant ainsi de percevoir plus de 20 000 euros.

Autre exemple, la suspension du versement du revenu de solidarité active (RSA) à un bénéficiaire né en Espagne au motif qu'un homonyme possédait le même numéro d'inscription au répertoire (NIR). Après intervention du Défenseur des droits, à la fois auprès du Consulat espagnol afin d'obtenir des éclaircissements sur la situation de l'intéressé au regard de l'état civil et de la CAF, la radiation du demandeur et la suspension de ses prestations ont été levées temporairement pour une durée de 6 mois, dans l'attente des résultats de la procédure de reconstitution d'état civil.

- Le régime social des indépendants (RSI) : une amélioration sensible

Depuis sa création, le Défenseur des droits s'attache à souligner les difficultés posées par le RSI, première cause de saisine du pôle en charge de la protection sociale. De 2011 à 2012, 469 dossiers impliquant une caisse RSI ont été ouverts, auxquels il faut ajouter les nombreuses réclamations traitées par les délégués au niveau local.

Afin de remédier aux dysfonctionnements, tels que les comptes incomplets d'assurés, les différences d'appréciation entre les organismes liées à la complexité de la notion de travailleur indépendant, la multiplication des taxations d'office ou l'absence de régularisation d'un dossier, le Défenseur des droits a résolu bon nombre de litiges en demandant le réexamen des dossiers en cause auprès des caisses (plus de 200 règlements amiables réussis à ce jour). Il a également amené les organismes à revoir leurs positions lorsque l'application de certaines dispositions législatives relevait d'une lecture erronée.

Le Défenseur des droits enregistre ainsi, en 2013, une forte baisse du nombre de réclamations (128 enregistrées au siège, soit une diminution de presque la moitié par rapport à l'année dernière), qui s'explique par une nette amélioration des réponses apportées par les caisses à leurs assurés.

Afin de tenter de résoudre les difficultés qui subsistent malgré une baisse des saisines de 50 %, le Défenseur des droits a signé, le 12 décembre 2013, une convention avec la Caisse nationale du RSI par laquelle les deux institutions s'engagent à faciliter les échanges d'information et à organiser leurs relations pour le traitement des réclamations dont ils sont saisis.

2) Assurer l'effectivité des droits à la retraite

Les dysfonctionnements administratifs auxquels se trouvent confrontés les assurés sociaux ayant déposé une demande de pension de retraite demeurent à un niveau élevé en 2013, concentrant presque 30 % de l'activité du pôle.

Ce constat s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, la montée en puissance des réformes mises en œuvre à partir de 1993 afin d'améliorer le financement du régime des retraites par un allongement de la durée de cotisation ; depuis lors, les évolutions législatives se sont enchainées à un rythme soutenu. Ensuite, l'augmentation du nombre de départs à la retraite induit par ces différentes réformes, le flux ayant été plus important en 2013. Puis également les difficultés posées par les règles de calcul de la retraite, lesquelles ont considérablement évolué ces dernières années, et s'avèrent souvent complexes et variables. Enfin, l'enjeu majeur, encore plus important en période de crise,

que représente la pension de retraite, laquelle engage l'assuré social pour une longue période.

Les dossiers adressés au Défenseur des droits montrent qu'au moment du départ à la retraite, l'assuré social, qui bien souvent ignore les règles de calcul applicables et connaît quelques déconvenues, doit faire face à un parcours semé d'obstacles : difficultés pour obtenir un relevé de carrière prenant en compte l'intégralité des droits acquis, en particulier lorsque, comme cela est de plus en plus courant, les carrières professionnelles ont connu des aléas ; difficultés pour obtenir la liquidation rapide de la pension occasionnant parfois une rupture de ressources ; difficultés pour obtenir le versement de cette pension ; émergent alors d'autres difficultés propres aux procédures de régularisation et de remboursement de trop-perçus, souvent source d'une instabilité financière. Des dysfonctionnements comparables affectent également les retraites complémentaires et les pensions de réversion.

- Accélérer le traitement des demandes de pension de retraite par les Carsat

Le Défenseur des droits a été informé par plusieurs de ses délégués de la situation d'assurés sociaux ayant déposé leur demande de pension de retraite et demeurant, plusieurs mois après leur cessation d'activité, dans l'attente de la liquidation de leur pension de vieillesse. Certaines caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), confrontées à une augmentation importante des départs en retraite, éprouvaient des difficultés à traiter ces dossiers dans des délais contraints.

Bien que conscient des difficultés posées par les « pics d'activité » enregistrés en 2013, le Défenseur des droits a néanmoins estimé que la préconisation des caisses recommandant aux assurés de déposer leur demande de retraite « au plus tôt quatre mois avant la date de départ », devait suffire à garantir une liquidation des droits dans des délais raisonnables et permettre d'éviter toute rupture de ressources.

S'appuyant sur la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAV pour l'année 2013, qui souligne la nécessité d'assurer la continuité des ressources lors du passage à la retraite, le Défenseur des droits a invité le directeur de la CNAV à prendre toutes les dispositions nécessaires pour que l'engagement pris d'un retour à une situation normale au début de l'année 2014, puisse être effectif[42].

Conformément à ces recommandations, des mesures ont été mises en œuvre par le Directeur de la CNAV afin à la fois de traiter au plus vite les dossiers d'assurés sociaux en situation de grande précarité et de parvenir à un rapide retour à la normale. Le Défenseur des droits demeure vigilant.

Parallèlement à cette démarche globale, le Défenseur des droits s'est attaché à lever au cas par cas les difficultés posées par les dysfonctionnements administratifs dont il a été saisi.

- Lever les obstacles à la liquidation et au versement des pensions de retraite :

Quelques exemples, montrant les difficultés susceptibles d'affecter la constitution du droit à pension, révèlent bien la diversité des dysfonctionnements en matière de retraite.

Reconstitution de carrière et décision de justice

Robert, ancien fonctionnaire, a été mis en disponibilité d'office de manière illégale durant un période de plus de deux ans. Bien que la juridiction administrative ait annulé ces mesures et enjoint à l'employeur public de procéder à la reconstitution de la carrière de l'intéressé, le service des pensions a estimé que cette situation n'emportait aucune conséquence sur la constitution du droit à pension, le privant ainsi de deux annuités. Après intervention du Défenseur des droits, les services compétents ont procédé au paiement de l'ensemble des cotisations portant sur la période litigieuse et révisé les droits à pension en conséquence. (dossier 12-012382)

Des cotisations de vieillesse versées à un homonyme ?

Thierry ne parvenait pas à obtenir de relevé de carrière actualisé et estimait que certaines de ses cotisations de vieillesse avaient été versées par erreur à un autre compte. Intervenant auprès de la CNAV et de la CARSAT, le Défenseur des droits a appelé l'attention de l'organisme sur le fait qu'un autre assuré possédait un patronyme semblable à celui du réclamant résidant au même endroit. Les services de la CNAV ont réexaminé le dossier et établi le relevé de carrière sollicité par le réclamant. (dossier 13-03975).

42. Décision MSP-2013-272 du 15 janvier 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-2013-272.pdf

Le maintien d'une partie de la pension de réversion comme solution en équité

Sophie, qui bénéficiait d'une pension de réversion depuis la mort de son mari, a été informée trois ans après, de la suspension de cette pension et d'une demande de remboursement des arrérages servis, pour un montant de près de 13 000 euros. Elle a sollicité l'organisme qui lui a appris à la fois l'existence d'un précédent mariage de son ancien époux contracté en Algérie vingt ans plus tôt, l'absence de divorce et l'existence de cette précédente épouse. Compte tenu de la situation précaire de la réclamante, qui ne disposait plus que d'une pension d'une centaine d'euros et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, le Défenseur des droits s'est rapproché de la CNAV qui s'appuyait sur une circulaire du 25 octobre 1988 faisant obstacle au partage de la pension. Le Défenseur a fait valoir une solution en équité fondée sur la bonne foi de la réclamante. A titre exceptionnel, la commission des recours amiable a décidé de maintenir le droit à réversion, moyennant un partage avec la première épouse. (dossier 11-03837)

Arrérages de pension de réversion complémentaire : plus de 90 000 euros

Denise a sollicité à plusieurs reprises les organismes chargés de l'ouverture de ses droits à pension de réversion. Elle a ainsi pu bénéficier d'une liquidation rétroactive des pensions de plusieurs années… sans que les sommes ne soient jamais versées de manière effective. Après intervention du Défenseur des droits, un versement d'un montant de plus de 90 000 euros a été effectué à son nom. (dossier 12-009327)

B. Lutter contre les discriminations dans la fonction publique

Si l'article 10 de la loi organique relative au Défenseur des droits prévoit que l'Institution n'est pas compétente concernant les litiges entre personnes publiques ou organismes privés chargés d'une mission de service public et leurs agents, elle intervient néanmoins en matière de lutte contre les discriminations. Les services du Défenseur des droits ont aussi à traiter de très nombreux dossiers touchant à la protection sociale des fonctionnaires et agents non titulaires et à leurs droits statutaires.

La Responsabilité sociale de l'employeur (RSE), d'abord développée dans le secteur privé, a été étendue dans la fonction publique par le dispositif dit « Etat exemplaire » mis en place par la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 et la stratégie nationale de développement durable (2010-2013). Dans le domaine de l'emploi public, la responsabilité sociale de l'Etat vise à promouvoir l'égalité des chances, en particulier lors du recrutement, et la parité.

Pourtant, paradoxalement, le sentiment de discrimination dans l'emploi public ne cesse de progresser. Le *6e baromètre sur la perception des discriminations dans le travail*[43] fait apparaître que les agents de la fonction publique estiment subir des discriminations de manière croissante depuis 2009, atteignant désormais un niveau équivalent à celui des salariés du privé (29 % pour les premiers, 30 % pour les seconds).

Malgré l'efficacité des différents dispositifs mis en place afin de promouvoir l'égalité des chances, force est de constater que la recherche de la performance, désormais très présente dans la gestion des ressources humaines développée dans le secteur public, la réduction des effectifs de la fonction publique ainsi que le recours aux contrats plus ou moins précaires, qui permettent d'effectuer des recrutements en dehors du cadre protecteur du concours, tendent à porter préjudice aux candidats les plus vulnérables.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits en 2013 font apparaître, l'essor du critère de l'état de santé qui enregistre cette année une augmentation significative (19 % des réclamations). Il constitue ainsi le premier motif de saisine, devant le handicap (15 %), l'origine (13,2 %), les activités syndicales (15 %), l'origine (16 %), la grossesse (11,5 %) et l'âge (7,9 %).

Ces saisines montrent également clairement que les discriminations affectent tous les aspects de la vie professionnelle de l'agent public, du recrutement au départ en retraite, en passant par le déroulement de carrière et la rémunération.

43. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2013-03-04_actes-6eme-barometre-perception-discriminations-travail.pdf

1) Règlement amiable des litiges et observations devant les juridictions : deux stratégies complémentaires

L'essor du règlement amiable des litiges en matière d'emploi public tient à deux raisons essentielles : la rapidité de la procédure et son efficacité. Compte tenu à la fois de la stratégie mise en œuvre par le Défenseur des droits et de la préoccupation d'efficacité qui anime les administrations publiques à l'heure actuelle, cette forme alternative de règlement des litiges devrait être appelée à se développer encore dans les prochaines années.

Le règlement amiable permet en particulier l'indemnisation des préjudices liés à une discrimination en évitant aux parties en cause d'avoir à soutenir une action contentieuse.

Vous avez subi une opération chirurgicale ?

André, électricien, a postulé à un emploi d'agent technique dans une direction départementale. Après avoir passé avec succès les épreuves de sélection, il a été avisé que sa candidature était retenue. Il a passé avec succès la visite médicale et un avis d'aptitude sans réserve lui a été délivré. Il a alors téléphoné à la responsable des ressources humaines de son futur employeur pour déterminer les modalités de sa prise de poste, l'informant qu'il avait subi une intervention chirurgicale pour une hernie discale l'année précédente, sans conserver de séquelle. Celle-ci l'a informé une semaine plus tard qu'il était mis fin à son recrutement car il avait omis de communiquer des éléments importants lors de la commission de sélection.

Le délégué du Défenseur des droits a alors rencontré la responsable des ressources humaines qui lui a affirmé, en dépit de l'avis médical établissant le contraire, que la décision était fondée sur l'inaptitude au poste proposé compte tenu de l'opération récente. Face à l'illégalité de la décision et à la discrimination manifeste dont a fait l'objet André en raison de son état de santé, l'administration a accepté de l'indemniser à hauteur de 4 000 euros.

Une prime de fonction et de résultat pour les directeurs de sexe masculin

Karine, attaché principale depuis 2007, est responsable d'un service dans une collectivité territoriale. Lorsque que la collectivité décide l'attribution au coefficient maximum d'une prime de fonction et de résultat pour les agents assurant la direction d'un service depuis au moins trois ans, il lui paraît légitime de bénéficier du dispositif. Or, bien qu'elle dirige un service et réponde aux conditions fixées pour bénéficier de cette prime au taux maximum, elle n'a bénéficié que d'une prime minimum, le manque à gagner étant de l'ordre de 15 000 euros alors que ses collègues masculins semblent mieux traités. Après intervention des services du Défenseur des droits, la collectivité a décidé de procéder au paiement de l'intégralité de la prime due à Karine. (dossier 12-013754)

De par son caractère pédagogique, le règlement amiable constitue également un bon outil de prévention des discriminations.

Bon travail dans l'ensemble, malgré un congé de maladie

Odile cadre supérieur dans une entreprise publique, a été absente quelques temps en raison d'un congé de maladie. Evaluée en fin d'année, sa supérieure a porté sur son évaluation deux mentions contraires à la loi : « semestre perturbé par un arrêt de travail » et « une activité perturbée par une absence maladie ». Le Défenseur des droits a privilégié une démarche amiable et demandé à ce que de telles mentions soient supprimées, ce qui a été accepté par l'entreprise, qui a également mis en place une action de formation à destination de ses directeurs des ressources humaines, pour leur rappeler les principes permettant d'établir des évaluations objectives, exemptes de toute discrimination. Un support de formation a été élaboré par l'entreprise à destination de ses managers et mis en ligne en interne, afin de prévenir toutes les discriminations dans le cadre de l'évaluation des agents, initiative qu'il convient de souligner. (dossier 12-015780)

Les stratégies contentieuses développées parallèlement, qui l'année passée ont conduit le Défenseur des droits à explorer certaines voies contentieuses nouvelles, ont permis aux panels de comparaison de trouver leur place dans la jurisprudence administrative. Elles

ont également permis d'étoffer la jurisprudence relative à la discrimination fondée sur l'état de grossesse.

2) Les panels de comparaison comme mode de preuve devant la juridiction administrative

Dans son précédent rapport annuel, le Défenseur des droits soulignait que la méthode des panels de comparaison dite « méthode Clerc » était de nature à jouer un rôle essentiel dans les dossiers de déroulement de carrière, étant entendu qu'elle a déjà fait ses preuves dans le domaine de l'emploi privé et qu'elle est appliquée en matière de discrimination tant par la Cour de justice de l'Union Européenne que par la Cour de cassation[44].

Il s'est ainsi appuyé sur les tableaux comparatifs de l'évolution de carrière d'ouvriers de l'Etat ayant la même ancienneté, engagés dans la même filière professionnelle et au même niveau de classification pour établir que ceux qui étaient titulaires de mandats syndicaux avaient subi des retards de carrière. Estimant qu'ils étaient victimes d'une discrimination, il a présenté ses observations devant la Cour administrative d'appel de Nantes[45] puis devant le Conseil d'Etat[46].

Si tous les réclamants n'ont pas obtenu satisfaction, on peut noter que les deux juridictions ont néanmoins retenu le principe d'une comparaison du déroulement de carrière de chacun des réclamants avec celui des employés ayant un grade et une ancienneté comparables. Le Conseil d'Etat a ainsi explicitement admis que dans le cadre de l'aménagement de la charge de la preuve, il était désormais possible, pour établir l'existence du préjudice de carrière lié à une discrimination fondée sur des activités syndicales, de procéder à une comparaison entre la situation de l'intéressé et celle d'agents placés dans une situation analogue[47]. Par ailleurs, la Cour administrative d'appel de Nantes a également fourni des indications précieuses quant à la méthode utilisable[48].

Le Défenseur des droits entend souligner que cette technique pourrait également revêtir un intérêt particulier pour l'analyse des retards de carrière subis par les femmes.

- Les discriminations fondées sur l'état de grossesse devant la juridiction administrative

Si les stéréotypes visant les femmes contribuent encore trop souvent à ralentir la carrière des agents titulaires de la fonction publique, leurs effets sur les recrutements d'agents contractuels se révèlent encore plus néfastes. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits n'hésite pas à recourir à la voie contentieuse dès qu'il l'estime opportun. Cette stratégie lui a permis de consolider la place de la discrimination fondée sur l'état de grossesse dans la jurisprudence administrative.

Rupture de promesse d'embauche par un établissement public[49]

Catherine, qui résidait à l'étranger, s'est portée candidate à un poste d'ingénieur à pourvoir par voie contractuelle au sein d'un établissement public. A la suite d'un entretien téléphonique concluant, elle a reçu une promesse d'embauche. Elle a alors entrepris les démarches nécessaires à son installation en France et refusé une autre offre d'emploi. La réclamante ayant annoncé sa grossesse, il a été mis fin à la procédure de recrutement. Le Défenseur des droits a considéré que la réclamante avait été victime d'une discrimination en raison de son état de grossesse et que les préjudices matériels et moraux subis par l'intéressée devaient être intégralement réparés. Il a décidé de présenter ses observations devant le tribunal administratif de Montpellier. Par jugement du 25 octobre 2013, la juridiction a donné raison à la réclamante, tout en confirmant l'analyse du Défenseur des droits et en reconnaissant la discrimination en raison de son état de grossesse. L'établissement public a été condamné à verser à la réclamante une somme de 5 800 € au titre des préjudices subis, tant matériels que moraux.

La grossesse peut également poser des difficultés particulières lors du renouvellement des agents contractuels.

---

44. Rapport annuel 2012, p. 109 et 112 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/raa-ddd-2012_press02.pdf

45. Décisions MLD-2012-9 à MLD-2012-19 rendues le 19 février 2012

46. Décision MLD-2013-65 du 12 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-65.pdf

47. CE, 20 novembre 2013, n°362879
http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000028222133

48. CAA de Nantes, 19 juillet 2012, n°10NT01075 et 10NT01076
http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000026243455

49. Décision MLD-2013-128 du 29 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-128.pdf

L'impact de la grossesse sur le renouvellement de contrat

d'une infirmière[50]

Geneviève, infirmière diplômée d'Etat exerçant dans un centre hospitalier, est enceinte lorsque son contrat à durée déterminée arrive à échéance. Son employeur, qui avait connaissance de l'état de grossesse de la réclamante, a refusé le renouvellement du contrat pour des motifs touchant à l'intérêt du service et à l'insuffisance professionnelle de l'intéressée. Le Défenseur des droits a estimé que le centre hospitalier n'apportait aucun élément permettant d'établir l'intérêt du service et a considéré que la décision de non renouvellement du contrat était fondée sur un motif discriminatoire lié à l'état de grossesse de la réclamante. Il a présenté ses observations devant le tribunal administratif, qui par un jugement du 14 novembre 2013[51] a fait partiellement droit aux demandes de Geneviève, en annulant la décision litigieuse. Soulignant que l'administration avait été avertie de la grossesse de l'agent, mais sans pour autant tirer les conclusions que semblaient imposer la mise en œuvre de l'aménagement de la charge de la preuve, il a considéré que «s'il n'est pas établi que cette seule circonstance aurait motivé la décision de ne pas procéder au renouvellement de son contrat(…) ladite décision ne peut toutefois, (…) être regardée comme prise dans l'intérêt du service ; qu'elle doit par suite être annulée».

3) Harcèlement moral discriminatoire ou discrimination dans le déroulement de carrière ? Deux notions à distinguer

Plus de 30 % des dossiers traités en matière de fonction publique concernent le harcèlement moral discriminatoire. Les critères invoqués sont essentiellement l'origine (26 % de ces dossiers), devant l'état de santé (25 %) et les activités syndicales (13 %).

Il est cependant à souligner que de nombreuses réclamations tendent toutefois à opérer une confusion entre ce qui relève de la discrimination dans le déroulement de carrière de l'agent public et le harcèlement moral à proprement parler, conséquence de la complexité de la loi.

Aux termes des dispositions de l'article 6 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *« aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel »*.

Cette définition a été complétée par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, qui précise que le harcèlement moral peut être constitué par tout agissement lié à un des critères de discrimination que sont la race, la religion, les convictions, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle ou le sexe, subis par une personne « ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant ». Le harcèlement moral constitue donc une discrimination lorsqu'il est fondé sur l'un de ces critères.

Bien que le harcèlement moral discriminatoire puisse parfois être caractérisé par un seul agissement, la plupart des réclamations adressées au Défenseur des droits montrent qu'il résulte souvent d'un ensemble d'actes relevant de registres différents. Au départ, se trouve parfois une simple blague (en général de mauvais goût), faisant appel aux stéréotypes de toute sorte qu'elle contribue à ancrer ; vu le rôle joué actuellement par l'humour, tout le monde participe plus ou moins à ces échanges verbaux, y compris la victime qui en fait l'objet, contrainte d' « accepter la plaisanterie » sous peine de s'exclure du jeu. Mais à la blague peuvent parfois succéder rapidement les brimades ou les critiques sur le travail réalisé, voire les insultes. Cette situation peut être imputable à l'environnement proche de l'agent, ses collègues ou sa hiérarchie, qui dans certains cas n'hésite pas à imposer des ordres et des contre ordres, établir des rapports défavorables, priver l'agent de certaines missions, le déplacer contre sa volonté ou refuser ses demandes de mutations.

Dans tous les cas, il incombe alors à l'administration de mettre un terme rapide à cette situation afin de protéger la victime dont l'état de santé se dégrade inéluctablement et de sanctionner les auteurs du harcèlement moral par des mesures adéquates.

50. Décision MLD-2013-118 du 7 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-118.pdf

51. TA Châlons-en-Champagne, 14 novembre 2013 n°1200133 http://www.defenseurdesdroits.fr/décisions/jp/TA_Chalons-en-Champagne_20131114_1200133.pdf

Sanction abusive, changement d'affectation, baisse des notations, dégradation de l'état de santé[52]

Jeanne, aide-soignante, exerce des activités syndicales. Elle s'est vue infliger une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de 24 mois assortie d'un sursis de 21 mois. L'établissement a alors diffusé auprès de l'ensemble de ses agents une lettre ouverte exposant publiquement la sanction de Jeanne ainsi que les détails des griefs retenus à son encontre. La sanction a été annulée par la Cour administrative d'appel. Jeanne, qui a connu un changement d'affectation, a alors été victime d'une agression verbale alors qu'elle distribuait des tracts syndicaux. Ses notations se sont également dégradées. La requérante a été placée en congé de maladie en raison d'une dépression et de son état d'épuisement.

Le Défenseur des droits a constaté que les éléments constitutifs du harcèlement à raison des activités syndicales de la réclamante étaient réunis. Il a décidé de présenter ses observations devant le tribunal administratif. La juridiction a accueilli favorablement les observations du Défenseur en faisant droit à la demande indemnitaire de la réclamante (plus de 11 500 €) en reconnaissant qu'elle avait été victime de harcèlement moral[53].

Refus de mutation, suppression de la prime, baisse de la notation[54]

La situation professionnelle de Serge, brigadier-chef de la police nationale et délégué syndical, s'est fortement dégradée : il a fait l'objet d'un refus de mutation injustifié, d'une suppression de sa prime en raison de ses absences pour raisons syndicales, et ses notations administratives faisaient mention de ses absences syndicales pourtant dûment justifiées. Le Défenseur a estimé que Serge avait fait l'objet d'un harcèlement moral en raison de ses activités syndicales et a recommandé au Ministre de l'intérieur de réviser la notation du réclamant au titre de l'année 2010 et de lui attribuer le versement de sa prime d'officier de policier judiciaire (OPJ) indûment supprimée. Le Ministre de l'intérieur a suivi l'ensemble de ces recommandations, précisant que les appréciations litigieuses avaient été supprimées et que la note avait été augmentée de 2 points. Serge perçoit, de nouveau, la prime de qualification d'OPJ, de manière rétroactive depuis le 1er janvier 2010.

Ces mécanismes distinguent clairement le harcèlement moral d'une évolution de carrière ralentie en raison d'une discrimination.

Prise en compte d'absences pour maladie dûment justifiées : discrimination affectant le déroulement de carrière[55]

Pascal, gardien de la paix au sein d'une compagnie républicaine de sécurité, se plaint de la prise en compte pénalisante dans le déroulement de sa carrière et, notamment, dans ses évaluations, de son état de santé et de sa situation de famille, ainsi que de l'absence d'adaptation de ses conditions de travail dans le cadre d'une procédure de reclassement depuis sa déclaration d'inaptitude définitive à l'un des emplois de son grade. L'enquête permet de considérer qu'il a été victime d'une discrimination en raison de sa situation de famille et de son état de santé. Des éléments étrangers à sa manière de servir, tels que ses absences «d'ordre privé» (pour raisons de santé ou familiales), pourtant dûment justifiées, ont été retenus pour procéder à ses dernières évaluations. En outre, l'administration n'a pas recherché à mettre en œuvre la procédure de reclassement lui incombant s'agissant d'un agent reconnu définitivement inapte. Le Défenseur des droits a recommandé au ministre de l'Intérieur, d'adresser une note à ses services rappelant les obligations incombant à l'employeur public d'assurer à ses agents un déroulement de carrière exempt de toute discrimination, ainsi que ses obligations en matière de reclassement des agents reconnus inaptes physiquement. Il lui a également été recommandé de réexaminer la situation professionnelle de Pascal, en recherchant toute mesure de reclassement pour lui permettre, à l'issue de son congé de longue maladie, d'exercer un autre emploi de son grade et, à défaut, de l'indemniser pour les préjudices matériels et moraux subis.

52. Décision LCD-2011-37 du 10 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-37.pdf

53. TA Marseille, 10 juin 2013, n° 1007156

54. Décision MLD-2013-64 du 23 avril 2013

55. Décision MLD-2013-28 du 20 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-28.pdf

Il importe de rappeler que cette différence entre la notion de harcèlement moral discriminatoire et celle de discrimination dans le déroulement de carrière est essentielle tant pour l'instruction des dossiers, qui devra permettre d'établir les faits relevant de chaque catégorie, que pour la qualification de la discrimination et pour la solution à adopter, a fortiori dans un cadre contentieux.

C. Lutter contre les discriminations dans l'emploi privé

L'importance accordée à la lutte contre les discriminations par les salariés du secteur privé a atteint en 2013 un niveau record selon le *6e Baromètre sur la perception des discriminations dans le travail*[56]. En ce qui concerne les réclamations adressées au Défenseur des droits dans ce domaine, celles-ci ont connu une augmentation sensible.

L'aggravation de la crise économique a accru les risques de discriminations. Le souci de performance, qui constitue la priorité des entreprises dans le cadre d'une économie mondialisée, allié à la persistance de certains stéréotypes et préjugés, conduit notamment à exclure d'un marché de l'emploi déjà fortement dégradé certaines catégories de salariés, jugées *a priori* moins productives. Au-delà, la crise sociale, marquée par le développement du chômage et de la pauvreté, tend à exacerber les préjugés les plus tenaces, le sentiment de repli sur soi et en définitive l'exclusion de boucs émissaires. Ce faisant, la détérioration du contexte économique et social a contribué à accentuer certaines formes de discriminations, y compris le harcèlement moral, ainsi qu'à en faire apparaître de nouvelles.

En matière de discrimination, l'emploi privé est le premier secteur de réclamation du Défenseur des droits. Le premier critère de saisine reste l'origine (25 %), suivi des activités syndicales (14 %), de l'état de santé (13 %), de la grossesse (13 %) et du handicap (10,5 %).

Fort de ce constat, et afin de renforcer l'effectivité du droit à l'égalité de traitement, la stratégie du Défenseur des droits a consisté, au regard des spécificités de chaque dossier, à faire usage des différents pouvoirs dont il dispose. En 2013, il a ainsi conforté la place privilégiée qui revient au règlement amiable des conflits depuis la création de l'Institution, tout en s'attachant à renforcer le traitement juridictionnel des situations de discrimination. Cette stratégie lui a permis de contribuer à la consolidation de certaines jurisprudences, comme celle relative à la discrimination par association, mais aussi de lutter plus efficacement contre certaines formes de discriminations, telles que celles fondées sur l'origine, ou celles visant les femmes.

1) La voie du règlement amiable

Le règlement amiable des litiges a continué à progresser avec 23 transactions en 2013, conclues en cours d'instruction ou suite à l'adoption de la décision du Défenseur des droits. Soit plus de trois fois plus que l'année précédente. Dès lors que certaines réclamations appellent une réponse rapide et pragmatique de nature à prévenir un règlement par la voie contentieuse, le Défenseur des droits privilégie cette voie, sous réserve de l'accord des parties.

Ce mode alternatif de règlement des conflits vise à rétablir le dialogue entre un réclamant et une personne mise en cause. Il repose essentiellement sur la capacité de l'Institution à convaincre ses interlocuteurs en proposant des solutions amiables. Il prend le plus souvent un caractère informel et permet de remédier à certaines discriminations nées d'une ignorance du cadre juridique en vigueur.

Rattrapage salarial pour un cadre atteint d'un handicap à la suite d'un accident de travail

Roger, cadre dans un établissement bancaire, a été victime d'un grave accident en se rendant chez un client avec son véhicule de service. Compte tenu des séquelles conservées, il a été reconnu travailleur handicapé et a repris le travail en mi-temps thérapeutique. Estimant qu'il ne bénéficiait d'aucune évolution de carrière vers des postes à responsabilité depuis cette date, il a saisi le Défenseur des droits. L'employeur a proposé deux augmentations salariales de 3 000 euros échelonnées sur 18 mois (dossier 12-015128).

56. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2013-03-04_actes-6eme-barometre-perception-discriminations-travail.pdf

Rupture conventionnelle après un congé de maternité : 40 000 euros d'indemnités

Sandrine a été embauchée en contrat à durée indéterminée en 2012. Après un congé de maternité l'année suivante, et un congé parental de trois mois, elle n'a pas retrouvé le poste qu'elle occupait initialement. En l'absence de poste vacant correspondant à son profil, elle a été dispensée d'activité, solution peu satisfaisante sur un plan professionnel. A la suite des contacts entre le Défenseur des droits, Sandrine et la directrice des ressources humaines de la société, la solution d'une rupture conventionnelle accompagnée d'une indemnité d'un montant de 40 000 euros est apparue la meilleure pour chacune des parties (dossier 13-005147).

Le règlement amiable a prouvé à de nombreuses reprises son efficacité dans le domaine de l'emploi privé, quels que soient les critères, en permettant souvent le maintien dans l'emploi l'indemnisation des préjudices et la modification de la situation en cause, ainsi qu'en faisant émerger un sentiment de réparation.

2) La voie de l'appui au contentieux : l'exemple de la consécration jurisprudentielle de la discrimination par association

Une des stratégies mises en œuvre par le Défenseur des droits consiste, lorsque le dossier dont il est saisi le permet, à présenter des observations devant la juridiction compétente saisie par l'intéressé, afin de faire évoluer le cadre juridique ou de le consolider. En 2012, il avait ainsi pu prendre part à la consolidation de la jurisprudence civile relative à l'état de santé et à la désorganisation du service, ainsi qu'au défaut d'aménagement de poste en raison de l'état de santé.

La HALDE avait contribué à ce qu'une forme de discrimination jusqu'alors relativement méconnue et mal appréhendée trouve pleinement sa place dans la jurisprudence : la discrimination par association. Cette notion validée à nouveau par une cour d'appel, désigne la discrimination d'une personne en raison des seuls liens qui l'unissent à une autre personne (qui, elle, présente un critère de discrimination). Si le mécanisme de cette forme de discrimination est souvent simple, elle peut néanmoins parfois être difficile à établir. Les pouvoirs d'investigations du Défenseur des droits jouent alors un rôle essentiel.

Faire pression sur la femme pour atteindre le mari, salarié protégé

Corinne a été embauchée. Son mari, recruté peu après dans la même société a été ensuite désigné délégué syndical et représentant syndical au Comité d'entreprise. La réclamante a alors subi des pressions de la part de ses employeurs, menaçant de la licencier si elle n'incitait pas son mari à cesser ses activités syndicales. Elle a finalement été licenciée pour avoir, selon la société, adopté un ton agressif avec les clients, effectué des commandes d'ordre privé pour le personnel, et ouvert le courrier contrairement aux directives de ses employeurs.

Après une enquête approfondie et la consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits a considéré que le licenciement était constitutif d'une discrimination par association. Les observations qu'il a présentées devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence[57] ont été suivies par la juridiction, qui a relevé la concomitance évidente entre le début des activités syndicales du mari et les difficultés rencontrées par l'épouse. Il a ainsi été établi que le licenciement visait « en réalité à la sanctionner en raison des liens l'unissant à son mari récemment désigné, en sorte que celle-ci présentait des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination syndicale par association[58] ».

3) Lutter contre les discriminations fondées sur l'origine : surmonter des difficultés objectives pour obtenir des résultats significatifs

L'aménagement de la charge de la preuve prévu par la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique a été introduit en France à l'article L. 1134-1 du code du travail.

Pourtant, comme le soulignait le Défenseur des droits dans son précédent rapport annuel, si les discriminations en rai-

57. Décision MLD-2012-88 du 26 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-88.pdf

58. http://www.defenseurdesdroits.fr/décisions/jp/CA_Aix_en_Provence_20131008_1122183.pdf

Que font vos parents ? De quel pays viennent-ils ?[59]

Armand a postulé pour un emploi de commercial au sein d'une société de nettoyage. Reçu plusieurs fois en entretien et alors que son embauche est sur le point d'être finalisée, il lui est précisé qu'il doit passer un dernier entretien avec le directeur général adjoint, qui lui aurait posé des questions sur l'origine de ses parents et leur profession. Après cet entretien, il n'est finalement pas retenu pour le poste. L'offre d'emploi étant toujours présente sur le site de recrutement, il saisit le Défenseur des droits.

L'enquête, a montré qu'Armand n'avait pas été embauché car le groupe auquel appartient la société avait fusionné avec une autre société et que les besoins en personnel n'étaient plus d'actualité pour éviter les doublons sur un même poste. Le Défenseur des droits a estimé que la décision de ne plus embaucher Armand était fondée sur des considérations objectives étrangères à toute discrimination. Toutefois, au regard des questions personnelles posées lors de l'entretien et du caractère très avancé du recrutement, le Défenseur des droits a décidé de recommander à la société de revoir ses procédures de recrutement afin qu'elles répondent à des objectifs de transparence de nature à écarter tout risque de discrimination.

Refus d'affectation à l'étranger fondé sur la couleur de peau

Clémence, assistante de gestion de la santé des personnels expatriés, avait postulé pour une affectation de cinq semaines aux Emirats Arabes Unis. Alors qu'elle était pressentie pour occuper ce poste, l'employeur avait finalement refusé de l'affecter aux Emirats pour des raisons de sécurité. Il se fondait sur un courrier adressé par le responsable du bureau à Dubaï qualifiant «l'environnement culturel des Emirats», de «non-optimum pour une jeune femme africaine, non accompagnée» précisant «qu'il était préférable de ne pas faire venir la candidate afin d'éviter de possibles désagréments».

Clémence a saisi la HALDE, qui a considéré que l'employeur - sur qui reposait la charge de la preuve - ne démontrait pas que la mission présentait un risque pour la sécurité de la salariée. En concluant que le refus d'affectation ne reposait pas sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, la HALDE décidait de présenter ses observations[60] devant le Conseil des prud'hommes de Nanterre[61]. Le juge départiteur a suivi les observations reprises par le Défenseur des droits et considéré qu' « il n'est pas démontré par les seuls éléments produits en défense que la salariée se trouvait en danger sur place» et que «c'est bien en raison de son origine africaine liée à son sexe que la mission n'a pas été confiée [à la réclamante]».

L'employeur a interjeté appel du jugement. Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Cour d'appel de Versailles qui confirme que Clémence a subi une discrimination raciale illicite, mais considère qu'en l'absence de pressions prouvées, la rupture conventionnelle intervenue par la suite est valide et infirme le jugement sur ce point. La Cour fixe cependant à 39 000 euros les dommages intérêts exigibles au-delà de la rupture conventionnelle pour discrimination raciale[63].

son de l'origine, un des principaux critères invoqués dans les réclamations, demeurent importantes, les condamnations en France restent rares.

En effet, hormis les quelques affaires où l'employeur a des pratiques systématiques de rejet ou encore lorsqu'il manifeste ouvertement sa volonté de ne pas embaucher une personne à raison de son origine, il est souvent difficile d'en établir la preuve : lorsqu'il s'agit d'embauche, le candidat se trouve isolé et démuni.

59. Décision MLD-2013-172 du 2 octobre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-172.pdf
60. Délibération Halde n° 2011-10 du 4 avril 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2011-10.pdf
61. CPH Nanterre, 18 juillet 2012, n°10/01701 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CPH_Nanterre_20120718_10-01701.pdf
62. Décision MLD-2013-50 du 18 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-50.pdf
63. CA Versailles, 5 mars 2014, n°12-03739 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Versailles_20140305_12-03739.pdf

Il est plus aisé pour le salarié, déjà en place, qui estime faire l'objet d'une discrimination fondée sur son origine, d'en rassembler des indices qu'il s'agisse de courriers, de courriels, de documents internes divers, voire des témoignages, même s'il convient de constater que ceux-ci demeurent dans l'ensemble peu nombreux.

Le Défenseur des droits ajoute à ces éléments ceux qu'il recueille lors de sa propre instruction, afin d'éclairer les circonstances de l'affaire.

Il lui incombe alors de déterminer, au-delà de l'injure à caractère racial, ce qui relève de la déclaration susceptible d'être qualifiée de provocation à la discrimination, de la discrimination en tant que telle et du harcèlement moral discriminatoire et de déterminer avec la victime la meilleure stratégie à adopter.

Assimiler un collègue à un primate : de la blague raciste au harcèlement moral[64]

Marc a été embauché en qualité de charpentier soudeur. Régulièrement victime de propos insultants à caractère raciste de la part de ses collègues («Marc, tu n'as pas besoin de te laver les mains, toi c'est ta couleur naturelle !»), il a alerté à plusieurs reprises sa hiérarchie, en vain. Peu de temps après, le réclamant a découvert sur le tableau d'affichage la photographie d'un primate couché sur le dos avec son prénom manuscrit au feutre rouge. Fortement atteint le réclamant a été, placé en congé de maladie pour dépression, il a finalement présenté sa démission. Le Défenseur des droits a considéré que Marc avait subi des agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine et que sa démission devait être requalifiée en licenciement nul. Il a également estimé que la société X. n'avait pas respecté son obligation de sécurité de résultat en matière de harcèlement moral. Cette analyse a été suivie par la formation de départage du Conseil des Prud'hommes, qui par jugement du 16 décembre 2013, a requalifié la démission de Marc en licenciement nul sur le fondement du harcèlement moral dont il a été victime et lui a octroyé 27 000 € de dommages et intérêts.

Il convient de souligner, que sur le fondement des dispositions combinées des articles 2 de la directive 2000/43 du 29 juin 2000 et 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, la caractérisation du harcèlement moral discriminatoire pourrait s'effectuer sur la base d'un acte unique.

L'origine et le critère du patronyme

Les discriminations se nourrissent le plus souvent d'opinions subjectives fondées sur des représentations collectives. De nombreux tests de situation ont établi que la consonance du nom et/ou du prénom des candidats à un emploi, marqueurs d'une « origine » perçue, servait fréquemment d'indice permettant de les discriminer. La consonance des noms et/ou des prénoms, qui n'est en aucun cas l'indice fiable d'une origine géographique donnée ou le fondement de catégories « ethno-raciales », vient ainsi conforter des perceptions stéréotypées.

L'analyse de la procédure de recrutement combinée à l'approche quantitative des effectifs de l'entreprise (sur une période déterminée) peut alors fournir des éléments pertinents pour éclairer les résultats de la pratique d'embauche d'une entreprise. Elle peut notamment permettre d'appréhender le désavantage éventuel que pourrait induire une procédure de recrutement sur une catégorie de personnes en raison de leur origine, par rapport à d'autres personnes, et mettre ainsi en lumière une apparence de discrimination.

Le considérant 15 de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 fait explicitement référence à ce mode d'administration de la preuve en précisant que « la discrimination indirecte peut être établie par tous moyens, y compris sur la base de données statistiques ». En France, l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pose le principe de l'interdiction du traitement des données sensibles au nombre desquelles figure les origines raciales ou ethniques. Toutefois, l'article 8-II de la loi prévoit une exception qui permet d'avoir recours à de telles données pour faire valoir des droits devant le tribunal. Dès 2007, la chambre criminelle de la Cour d'appel de Paris du 6 juillet 2007 dans l'arrêt GARNIER ADECCO : « BBR »[65], relatif aux refus d'embauche d'animatrices fondés sur leur origine, relève que l'analyse patronymique peut servir d'indicateur au soutien d'une présomption de discrimination.

64. Décision MLD-2013-98 du 1er juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-98.pdf

65. CA Paris, 6 juillet 2007, n°06/07900, pages 12 et 13
http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Paris_20070706_06-07900.pdf

Dans un dossier emblématique de la HALDE, poursuivi par le Défenseur des droits, la stratégie d'enquête a consisté à réaliser une analyse patronymique des effectifs d'une grande entreprise et des embauches effectuées. Elle a fait apparaître que la pratique de recrutement générait une différence systématique entre les embauches en CDD (soumis à renouvellement) et les embauches en CDI, les personnes d'origine étrangère étant exclues de ce second type de recrutement[66]. Face à ces pratiques récurrentes, l'étude du patronyme constitue un moyen d'enquête très efficace pour débusquer la discrimination fondée sur l'origine.

4) Lutter contre les discriminations à l'égard des femmes : renforcer l'effectivité du dispositif juridique

La sanction des discriminations à l'égard des femmes s'appuie sur une jurisprudence particulièrement étoffée. A cet égard, le précédent rapport annuel avait permis de souligner que la reconnaissance de la nullité de la rupture de la période d'essai consécutive à un congé de maternité avait trouvé sa place dans la jurisprudence civile[67] conformément à l'analyse développée par le Défenseur des droits. Cette place est désormais consolidée, après que la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, suivant de nouveau les observations du Défenseur des droits[68], ait rejeté l'appel[69].

Les discriminations à l'égard des femmes dans le monde du travail ne fléchissent pas, comme le montrent à la fois le *Baromètre sur la perception des discriminations dans le travail*[70] consacré à « l'égalité femme/homme » et le nombre de réclamations adressées au Défenseur des droits.

Elles visent d'abord le harcèlement et en premier lieu le harcèlement sexuel dont le nombre de réclamations a sensiblement augmenté au cours de l'année 2013. Depuis l'adoption de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, le Défenseur des droits peut désormais s'appuyer sur une définition plus précise de la notion, qui vise *« le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante »*.

Elles visent également le harcèlement moral dont les femmes peuvent parfois faire l'objet au travail, et auquel le Défenseur des droits a consacré cette année un dépliant[71].

Compte tenu des différentes actions menées précédemment par le Défenseur des droits visant à prévenir les discriminations induites par les offres d'emploi, les discriminations fondées sur le sexe tendent à se concentrer essentiellement sur l'évolution de carrière. A côté des deux formes distinctes de harcèlement dont les femmes peuvent faire l'objet, les discriminations dont elles sont victimes recouvrent deux principaux cas de figure, selon qu'est visée la femme en tant que telle, éventuellement à travers l'emploi qu'elle occupe, ou son état de grossesse et sa situation de famille. Les réclamantes ayant souvent pris l'initiative de saisir la juridiction prud'hommales, le Défenseur des droits est en général amené à formuler ses observations devant elle. Cette stratégie contentieuse ne fait toutefois pas obstacle au règlement amiable des litiges ou à la formulation de recommandations.

C'est le cas, par exemple, d'une ingénieure d'étude recrutée, il y a plus de trente ans, dans une société et qui au terme d'une évolution constante, a vu l'emploi qu'elle occupait faire l'objet d'une sous-évaluation lors de la pesée des postes mise en œuvre par l'entreprise. Par comparaison, les postes équivalents occupés par ses homologues masculins se trouvaient placés à un niveau supérieur, sans que la société se trouve en mesure de justifier cette différence. De surcroît, après s'être émue de

---

66. Rapport annuel 2012 p.66, concernant l'affaire Soc. Cass. 15 décembre 2011, Airbus c/ X., Fédération CGT de la métallurgie, n° 10-15.873, CA Toulouse, 19 février 2010. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/raa-ddd-2012_press02.pdf

67. CPH Angoulême, 3 septembre 2012, n°11/00118 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CPH_Angouleme_20120903_11-00118.pdf

68. Décision MLD-2012-88 du 26 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-88.pdf

69. CA Aix-en-Provence, 8 octobre 2013, n°11/22183 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Aix_en_Provence_20131008_1122183.pdf

70. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Aix_en_Provence_20131008_1122183.pdf http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2013-03-04_actes-6eme-barometre-perception-discriminations-travail.pdf

71. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-harcelement_sexuel.pdf

cette situation auprès de sa hiérarchie, la réclamante a perdu certaines de ses fonctions. Le Défenseur des droits, qui a estimé que cette situation constituait une discrimination fondée sur le fait que le salarié était une femme, a décidé de présenter ses observations devant la juridiction saisie[72]. Un accord entre les parties est néanmoins envisagé.

Les discriminations fondées sur l'état de grossesse ou la situation de famille relèvent d'une logique sensiblement différente. Le cas le plus répandu consiste à ne pas reprendre une femme qui a bénéficié d'un congé de maternité ou d'un congé parental, et sur laquelle pèse désormais une charge de famille, sur un poste équivalent à celui qu'elle occupait auparavant.

Retour de congé de maternité : le poste a été modifié…

Ophélie responsable export, s'est vu changer ses attributions au cours de son congé de maternité : alors qu'auparavant elle dirigeait 16 personnes et gérait un budget supérieur à 5 millions d'euros, à son retour elle n'exerçait plus aucune responsabilité d'encadrement et son budget n'atteignait pas 250 000 euros. Non satisfaite de cette situation, elle s'en est ouverte auprès de son employeur, qui l'a sanctionnée à deux reprises avant de la licencier. Après enquête, le Défenseur des droits a estimé que ce licenciement constituait une discrimination et a présenté ses observations devant la Cour d'appel de Paris[73]. Dans son arrêt du 7 février 2013[74], la Cour a suivi ces observations et condamné la société à verser 90 000 euros de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi et des conséquences de la nullité du licenciement jugé discriminatoire.

72. Décision MLD-2013-268 du 30 décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-268.pdf

73. Décision LCD-2011-1 du 29 juin 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-1.pdf

74. CA Paris, 7 février 2013, n°11/03237 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Paris_20130207_11-03237.pdf

Le Défenseur des droits contribue à une meilleure protection des femmes exerçant en profession libérale

Alerté des difficultés rencontrées par les femmes exerçant en profession libérale ou sous le statut de collaborateur, le Défenseur des droits se mobilise et permet à ces dernières d'être mieux protégées.

Créé par l'article 18 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 pour mettre fin à la situation instable des travailleurs indépendants des professions libérales, le statut de collaborateur/collaboratrice libéral(e) s'apparente très fortement au statut de professionnel libéral (clientèle personnelle, statut fiscal d'indépendant, perception d'honoraires…) à ceci près que le collaborateur libéral n'est pas propriétaire de sa charge.

Le Défenseur des droits a fait l'objet de plusieurs saisines qui ont mis en évidence des lacunes dans la protection des personnes exerçant sous ce statut, notamment en ce qui concerne le congé de maternité. En effet, le statut de collaborateur/ collaboratrice libéral(e) autorisait une rupture de contrat à tout moment et sans motivation. Dans le cas d'une grossesse ou d'un congé de maternité, les collaboratrices couraient le risque de voir leur contrat brutalement rompu, pour ainsi dire licenciées, ce qui constitue une discrimination liée à l'état de grossesse.

Pour mieux comprendre les enjeux et les contraintes des professionnels libéraux, le Défenseur des droits a entamé une large consultation des professions libérales en 2012. Le groupe de travail créé à cette occasion a souligné l'hétérogénéité des pratiques et règles de protection contre la rupture du contrat de collaboration libérale pendant la maternité (règlement intérieur, contrat-type…). Outre les grandes disparités d'un ordre professionnel à l'autre, la consultation menée par le Défenseur des droits a permis de mettre en évidence l'absence de droit reconnu à la suspension de contrat de collaboration. Les femmes pouvaient donc se voir privées d'indemnisation le temps de leur congé de maternité.

À l'issue de la consultation, il est apparu nécessaire d'harmoniser le régime de protection des femmes en s'appuyant sur la règlementation européenne. Ainsi, dans un courrier du 3 octobre 2013 le Défenseur des droits a interpelé la Ministre des Droits des femmes et formulé des propositions en prévision du projet de loi «Égalité réelle entre les femmes et les hommes». Il a également été entendu le 12 novembre 2013 par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Les dispositions du projet de loi entérinent les propositions du Défenseur des droits en affirmant à l'article 4 un nouveau droit de suspension de *«tout contrat de collaboration libérale»* pendant la période, ouvrant le droit à des indemnisations pour le collaborateur ou la collaboratrice libéral(e).

Par ailleurs, il prévoit que toutes les personnes exerçant sous le statut de travailleur indépendant et de collaborateur libéral puissent désormais bénéficier de la protection contre les discriminations prévues dans la loi n 2008-496 du 27 mai 2008.

Adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat le 17 avril 2014, le projet de loi a été transmis à l'Assemblée nationale en vue d'une deuxième lecture qui devrait avoir lieu au courant du mois de juin[75].

75. Projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ; texte n° 1894 transmis à l'Assemblée nationale le 22 avril 2014.

PERSPECTIVES

Emploi et apparence physique

LE sondage réalisé par l'IFOP[76] pour le Défenseur des droits en octobre 2013 a clairement souligné que la discrimination fondée sur l'apparence physique était perçue comme le premier critère de discrimination subi par les candidats à l'embauche.

Ce critère a été introduit dans le droit français à l'occasion de l'adoption de la première loi de transposition de la directive communautaire sur la lutte contre les discriminations en raison de l'origine (loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001). Le législateur ayant choisi de l'identifier comme critère de discrimination directe, l'apparence physique a ainsi été insérée dans une liste évolutive de différences de traitement prohibées, fondée essentiellement sur les caractéristiques intrinsèques de la personne humaine.

Cette innovation visait à prendre en compte des discriminations qui, bien que ressenties par les victimes et induites par des jugements sociaux ou des stéréotypes, étaient malgré tout difficiles à rattacher directement à un critère existant. Elle a ainsi contribué à élargir le cadre juridique de la lutte contre les discriminations en France, celui-ci pouvant désormais appréhender des réalités échappant aux critères traditionnels.

Le système juridique français est ainsi l'un des seuls en Europe, avec celui de la Belgique, à sanctionner en tant que telles les discriminations liées à l'apparence physique de la personne. Alors que les législations danoise et anglaise visent seulement la couleur de peau, la loi belge prohibe quant à elle la prise en compte d'une « caractéristique physique », définie par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) comme une caractéristique innée ou apparue indépendamment de la volonté de la personne, susceptible d'être stigmatisante et handicapante dans un certain contexte social.

76. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2013-03-04_actes-6eme-barometre-perception-discriminations-travail.pdf

Un critère ambigu ?

L'introduction de ce critère dans le dispositif français de lutte contre les discriminations soulève toutefois un certain nombre de questions : en identifiant de manière spécifique le critère de l'apparence physique, le législateur a-t-il voulu dénoncer la discrimination « au faciès » comme symptôme du racisme, du sexisme ou de l'homophobie ? A l'inverse, quand et dans quelle mesure ce critère doit-il être pris en compte de manière autonome ?

Entendu de manière autonome, le critère de l'apparence physique soulève plusieurs questions. En définitive, le législateur a-t-il entendu créer une nouvelle liberté et remettre en question un certain nombre de codes sociaux, culturels et commerciaux bien établis dans la société ? Entendait-il établir une distinction entre apparence choisie et apparence subie comme l'a fait expressément le législateur belge, approche que partage le Défenseur des droits ? Cette dernière question ne va pas de soi, car même si la protection d'une personne contre les conséquences d'une « caractéristique physique » objective semble explicite, qu'en est-il des exigences plus subjectives liées à l'apparence (coiffure, bijoux, tatouages ...) ?

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations mettant en cause des stéréotypes qui, soit recouvraient des critères prohibés par ailleurs, soit traduisaient des exigences purement sociales et esthétiques. S'il a ainsi pu mesurer l'importance de ces stéréotypes, il a également été amené à constater les difficultés à circonscrire la portée de ce critère imposé aux opérateurs économiques et aux gestionnaires lorsqu'il est susceptible de fonder de manière autonome l'interdiction d'imposer des choix ou des exigences de cet ordre pesant sur les salariés.

Alors que les citoyens ressentent au quotidien la pression, voire la « dictature » des apparences, que dans le système éducatif sont parfois imposés des codes et des interdits vestimentaires, certains employeurs revendiquent également le droit d'imposer des exigences quant à l'apparence physique et à la présentation de leurs salariés.

Ainsi, dans certains cas où la Halde et le Défenseur des droits ont présenté des observations devant les tribunaux, les employeurs ont pu invoquer le statut de leur entreprise ou les attentes de leur clientèle pour refuser d'embaucher ou encore licencier des vendeuses en raison de la couleur de leur peau... Le Défenseur des droits est aussi intervenu en faveur d'un salarié qui estimait avoir été écarté d'un emploi en raison d'un élément corporel de son apparence, sa barbe, qui en l'espèce était associée à un signe religieux[77].

77. Décision MLD-2013-21

Un critère autonome ?

On constate ainsi que l'apparence physique est souvent prise en compte, soit de façon indépendante - il s'agira alors généralement de la beauté, de la taille ou du poids -, soit en combinaison avec un autre critère prohibé tel que l'origine, l'orientation sexuelle ou la religion, à laquelle renvoie, par exemple, le port d'un certain type de barbe.

Article L. 1121-1 du code du travail

Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché.

La Cour de cassation a admis qu'un employeur était fondé à refuser qu'un de ses représentants porte un bermuda. La liberté vestimentaire ne constituant pas une liberté fondamentale, l'employeur peut y apporter des restrictions raisonnables au sens de de l'article L. 1121-1 du code du travail[78]. La haute juridiction en a conclu, à de nombreuses reprises, que le pouvoir de l'employeur de fixer des contraintes pour des raisons de santé, de sécurité, mais aussi de décence et d'exigence d'une présentation soignée étaient légitimes.

Cependant, dans sa décision du 11 janvier 2012, la chambre sociale de la Cour de cassation[79] posait la question de l'articulation entre l'atteinte légitime à la liberté de se vêtir à sa guise, sujette aux exigences du poste, et l'interdiction des discriminations fondées sur l'apparence physique, notion plus large liée au corps et aux stéréotypes.

Dans cette affaire, un serveur employé dans un restaurant avait été licencié parce qu'il refusait d'enlever sa boucle d'oreille. Dans la lettre de licenciement, l'employeur lui reprochait ce comportement « peu masculin ». Pour la Cour, la renommée du restaurant et les remarques de la clientèle ne pouvaient constituer des justifications suffisantes pour légitimer ce qu'elle analysait comme une discrimination fondée sur un critère prohibé, en l'occurrence celui du sexe. Dès lors que le débat était placé sur le terrain des discriminations, l'aménagement de la charge de la preuve impliquait que l'employeur soit en mesure d'établir que l'exigence fixée par lui ne poursuivait pas un objectif discriminatoire, qu'elle était raisonnable et proportionnée. Rapporté au critère du sexe, cet arrêt a ainsi posé le principe de la sanction des exigences fondées sur des stéréotypes de genre qui correspondent à la prise en compte d'un critère prohibé.

Il apparaît ainsi que seule l'analyse des motivations avancées par l'employeur pour justifier les exigences touchant à l'apparence physique qu'il entend imposer à ses salariés permet de distinguer la restriction raisonnable apportée à la liberté

78. Cass. soc., 28 mai 2003, n° 02-40.273 http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007048346

79. Cass. soc., 11 janvier 2012, n° 10-28.213 http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000025151516

individuelle (légitime), du jugement de valeur étroitement lié à un critère de discrimination prohibé constitutif d'une apparence de discrimination (illégitime): les entraves à la liberté de se vêtir sont admises dès lors qu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle, tandis que l'employeur qui a pris une décision reposant sur l'apparence physique doit démontrer que celle-ci se fonde en réalité sur des « éléments objectifs étrangers » à toute discrimination et qu'elle est proportionnée au but poursuivi.

Au-delà, d'autres difficultés ont pu apparaître avec la nécessité de prendre en compte, dans certaines circonstances, l'apparence physique en tant que telle. Par exemple, le développement des films biographiques (les « biopics »), par exemple, requiert évidemment le choix d'acteurs présentant une certaine proximité physique avec les personnages connus qu'ils doivent incarner ! Afin d'y remédier, le législateur a ainsi prévu que l'interdiction des discriminations, y compris en raison de l'apparence physique, pouvait sous certaines conditions faire l'objet d'exceptions.

Les différences de traitement légales

La loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations a transposé en droit interne la possibilité de déroger à la prohibition des discriminations en introduisant dans le code du travail un article L. 1133-1 qui prévoit que *«l'article L. 1132-1 [prohibant les discriminations] ne fait pas obstacle aux différences de traitement, lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée».*

De plus, l'article 225-3 du code pénal précise que *«les dispositions de l'article précédent [sur la sanction pénale des discriminations] ne sont pas applicables (…) aux discriminations fondées, en matière d'embauche (…) sur l'apparence physique lorsqu'un tel motif constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée.»*

Le législateur n'a pas, depuis l'adoption de la loi du 27 mai 2008, fait évoluer la liste des activités spécifiques nommément désignées susceptibles de justifier des différences de traitement énoncée à l'article R. 1142-1 du Code du travail depuis l'adoption de la loi Roudy de 1983 sur l'égalité professionnelle entre femmes et hommes qui retient *«les emplois et activités professionnelles pour l'exercice desquels l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue la condition déterminante sont les suivants :*

1° Artistes appelés à interpréter soit un rôle féminin, soit un rôle masculin ;

2° Mannequins chargés de présenter des vêtements et accessoires ;

3° Modèles masculins et féminins».

L'adoption par le législateur d'une liste énumérant les activités susceptibles de justifier des différences de traitement fondées sur les critères de discrimination prohibés énumérés à l'article L.1132-1 du Code du travail pourrait-elle être de nature à clarifier les situations auxquelles peuvent être confrontés employeurs et salariés ? Le débat est ouvert.

Au travers des saisines individuelles qui lui sont parvenues, le Défenseur des droits a constaté à quel point la beauté était un facteur décisif du recrutement dans notre société, qui accorde une importance primordiale à l'apparence et à l'image. Cette valorisation de la beauté est particulièrement prégnante dans le commerce, et notamment dans le secteur du luxe. Elle fait partie intégrante de la politique commerciale de certaines enseignes. Toutefois, le fait que ces pratiques de recrutement se soient banalisées ne doit pas faire oublier qu'elles conduisent à interdire l'accès à un très grand nombre d'emplois pour des raisons parfaitement étrangères aux qualités professionnelles et aux compétences des postulant(e)s.

Le critère de l'apparence physique n'est pas univoque. Il pose une multitude de questions sur l'équilibre entre les exigences raisonnable de celui qui prescrit (employeur ou responsable) et la liberté individuelle, la protection contre les abus des diktats de la beauté et l'apparence comme marqueur d'une discrimination autrement prohibée.

L'évolution des pratiques et de l'expérience des victimes a induit des évolutions législatives qui en retour appellent une réflexion sur l'exercice des libertés économiques face aux stéréotypes ancrés dans la société. Ces questions, qui dépassent les anticipations du législateur, conduisent à interroger les comportements au regard de ce qui est légitime, proportionné et raisonnable. ■

III. PROTECTION DE L'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES

Dans ce domaine, le Défenseur traite des réclamations mettant en cause le fonctionnement des services publics, au titre de sa mission générale de défense des droits et libertés des usagers. Il intervient également dans des litiges concernant des services privés (banques, commerçants, propriétaires et agences immobilières, clubs de sports, organismes de formation…) lorsque les faits allégués peuvent caractériser une discrimination et/ou une atteinte aux droits d'un enfant.

Son champ d'intervention très vaste l'amène à traiter tout autant les questions qui concernent les professionnels que les particuliers, et ce à tous les âges de la vie, qu'il s'agisse de favoriser l'accès aux loisirs, à la formation ou d'assister les personnes en matière d'urbanisme ou de succession. Amené à défendre les droits des professionnels en matière de marchés publics, d'accès aux aides ou de fiscalité des entreprises, il assiste les familles dans leurs démarches pour faire valoir leur droit au logement et à l'hébergement.

En 2013, le Défenseur des droits s'est attaché à approfondir une approche intégrée de certains sujets combinant notamment traitement des difficultés d'accès au droit et des discriminations dont certaines personnes étaient victimes. A cet effet, il s'est penché sur l'amélioration de la prise en compte du handicap mental et psychique par les pouvoirs publics, sur la situation des populations Roms et sur les discriminations subies par certaines personnes en raison des règles mises en place pour l'accès aux activités sportives.

Enfin, il a mobilisé son pouvoir de demande d'étude au Conseil d'Etat[80] pour clarifier le régime applicable au sein de l'école publique aux parents accompagnateurs de sorties scolaires. Toujours sollicité sur ces questions, il a également été fortement mobilisé sur les enjeux relatifs à l'adoption d'un nouveau critère de discrimination prohibé fondé sur le lieu de résidence.

A. Lutter contre les discriminations dans l'accès aux services

En matière d'accès aux biens et service, privés comme publics, l'origine est de loin le premier critère de discrimination invoqué par les réclamants. Il représente 26 % des réclamations relatives à l'accès au logement privé et est invoqué dans 67 % des réclamations relatives à l'accès au logement public. Pour le reste des questions d'accès aux biens et services comme l'accès aux loisirs, aux services financiers (crédit, banque, assurances) et aux services publics, l'origine est le premier critère invoqué (27 %).

Le deuxième critère est celui du handicap : 21 % de l'ensemble des réclamations en matière de discriminations et 25 % des réclamations en matière d'accès au logement privé. Par ailleurs, alors qu'aucun autre critère n'est invoqué de manière significative en matière de logement, en matière d'accès aux biens et services en général d'autres critères sont invoqués par les réclamants : la religion représente 6,35 % des saisines, souvent relatives à des rejets résultant du port de signes religieux, l'âge 7 %, en lien avec l'accès au crédit, la situation de famille 7,8 % et l'orientation sexuelle 5,5 %.

La diversité des situations et des dossiers traités dans le domaine de l'accès aux biens et services oblige à opérer une sélection sévère. Au-delà des situations de discriminations régulièrement rencontrées dans la vie quotidienne, le Défenseur des droits a souhaité cette année pointer deux situations spécifiques à propos desquelles il a été plus particulièrement sensibilisé. Il s'agit, d'une part, de réclamations concernant des personnes en situation de handicap mental et psychique. En matière d'accès aux services, celles-ci soulèvent des difficultés très particulières au regard des problématiques, mieux connues, attachées au handicap physique.

D'autre part, les dossiers relatifs aux personnes d'origine Rom, qui, la plupart du temps, sont citoyennes de l'Union, ont renouvelé l'approche de la question migratoire, en général centrée sur l'immigration extra-communautaire. Les réclamations reçues et traitées n'ont donc pas porté sur le droit au séjour mais sur l'accès aux services.

80. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

1) Les discriminations dans la vie quotidienne

a) Les commerces

S'agissant du type de difficultés rencontrées, on observe en 2013 que le développement du commerce électronique s'accompagne de nouvelles pratiques discriminatoires, notamment à raison de la nationalité étrangère ou de l'origine, réelle ou supposée, des clients.

La téléphonie mobile, diffusée via un réseau d'agences relevant de statuts juridiques divers, est également un secteur commercial qui connait certaines dérives à l'encontre des ressortissants étrangers ou d'origine étrangère.

Refus de vente en ligne fondé sur l'origine[81]

Diana, française née en Roumanie, s'est vu opposer un refus de vente. Sa banque attestant du bon fonctionnement de son compte, le Défenseur a demandé au e-commerçant quelles étaient les raisons objectives de ce refus. Faute de réponse convaincante démontrant que sa décision était justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, le Défenseur des droits a décidé, d'une part, de rappeler que le refus de vente fondé sur l'origine d'un client caractérise une discrimination prohibée par la loi et, d'autre part, de lui recommander de réformer son dispositif d'analyse du risque qui doit se faire indépendamment de toutes considérations liées aux origines du client.

Refus de conclusion d'un contrat de téléphonie mobile à raison de la nationalité

Une personne s'est vue refuser la souscription d'un forfait mobile au motif qu'elle présentait un passeport grec, comportant pourtant une version en alphabet latin. Reconnaissant avoir commis une erreur en refusant ce document permettant à son titulaire de justifier de son identité, la société de téléphonie mobile a présenté ses excuses à la réclamante et l'a indemnisé de son préjudice. Enfin, elle a rappelé à l'ensemble de ses agences que les passeports étrangers, ayant une version en alphabet latin, doivent être acceptés comme pièce d'identité. (dossier 11-0014061)

b) Les transports

Le Défenseur est également saisi de refus de transports discriminatoires opposés à des personnes handicapées, sur la base d'arguments de sécurité infondés. Il est ainsi intervenu dans plusieurs procédures devant les juridictions pénales afin de faire cesser la pratique d'une compagnie aérienne à bas coût consistant à imposer systématiquement aux passagers handicapés d'être accompagnés, ce qui a donné lieu à plusieurs condamnations.

Débarquement d'un avion d'une personne handicapée non accompagnée[82]

La HALDE avait été saisie en 2010 par Monique, personne paraplégique, qui avait été débarquée d'un avion après l'embarquement au motif qu'elle n'était pas accompagnée d'une personne ayant enregistré en même temps qu'elle. Le Défenseur des droits a présenté des observations en justice par lesquelles il avait souligné que le refus systématique d'embarquer des personnes handicapées non accompagnées, sans vérifier concrètement leur aptitude à voyager seule au regard des critères de sécurité prévus par les textes, constituait une discrimination fondée sur le handicap. Cette affaire, déjà évoquée dans les précédents rapports du Défenseur, a donné lieu en 2013 à un arrêt de la Cour d'appel de Paris[83] qui a condamné la compagnie aérienne à 50 000 € d'amende. La compagnie aérienne s'est pourvue en cassation.

81. Décision MLD-2013-233 du 12 novembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-233.pdf

82. Décision MLD-2013-104 du 31 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-104.pdf

83. CA Paris, 11 février 2014, n°12/05062 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Paris_20140211_12-05062.pdf

Un oubli de l'administration vite corrigé

Gayan, réfugié politique Sri Lankais a obtenu un permis de conduire au Qatar où il a travaillé en 2009. Depuis 2010, il travaille en France. En 2013, il se présente à la sous-préfecture de son domicile et dépose sa demande de permis de conduire par échange. Sa demande est rejetée au motif qu'il n'y a pas d'accord de réciprocité entre le Qatar et la France ; une attestation de refus lui est adressée en août 2013.

En octobre 2013, Gayan rencontre le délégué du Défenseur des droits qui, après avoir examiné les différentes pièces et plus particulièrement la carte de séjour lui indique que son statut de réfugié politique pourrait lui permettre d'obtenir cet échange. En effet, l'arrêté du 12 janvier 2012 et la circulaire du 3 août 2012 précisent qu'il est possible de «solliciter l'échange de son titre de conduite même si celui-ci a été délivré par un Etat avec lequel la France ne procède pas à l'échange de permis de conduire». Tel est le cas du Qatar.

Le délégué prend contact par téléphone avec la personne qui suit ce dossier à la sous-préfecture. Elle reconnaît qu'elle n'a pas pris en considération le statut de réfugié de Gayan. Après avoir adressé un courrier à la sous-préfecture, le délégué reçoit quinze jours plus tard un courriel lui précisant qu'il a été décidé de procéder à l'échange du permis de l'intéressé.

Refus de délivrance d'une licence sportive en raison de la nationalité[84]

Le règlement général de la fédération française du basketball comporte des quotas de joueurs fondés sur la nationalité. Une telle pratique qui exclut ou limite l'accès des joueurs étrangers est une discrimination qui est en contradiction manifeste avec le droit de l'Union européenne s'agissant des joueurs professionnels. A plus forte raison, de tels quotas directement fondés sur la nationalité ne sauraient être maintenus pour les licences de semi-professionnels et d'amateurs. Le Défenseur des droits a recommandé à la Fédération Française de Basketball et au ministre des sports de mettre en place une réforme des règlements généraux se conformant au droit français et européen. Des échanges ont été engagés afin de faire évoluer les statuts et règlements de la fédération.

Refus d'accueillir un adulte trisomique dans un parc de loisirs acrobatique[85]

Xavier s'est vu opposer un refus d'accès à un parcours «accrobranche» en raison de son handicap (trisomie 21). Le réclamant est autonome et pratique plusieurs activités sportives, or les exploitants n'ont pas même accepté de lui faire passer le parcours de test pourtant imposé à tous les usagers. Le Défenseur des droits rappelle qu'en cas de doute sur les capacités physiques et psychiques des pratiquants, l'appréciation ne peut être faite par les exploitants qui n'ont pas les compétences médicales nécessaires, mais qu'un certificat médical peut être demandé. De plus, alors que ce type d'activité connaît un développement important, le Défenseur des droits a recommandé au ministère concerné d'établir une liste des éventuelles contre-indications d'ordre médical, afin d'harmoniser les pratiques, et a recommandé aux gestionnaires et exploitants de ces parcours d'améliorer l'information sur les conditions d'accès.

c) Les activités sportives

Espace d'intégration, le sport peut aussi et malgré les valeurs qu'il porte devenir un lieu d'exclusion. Ici encore, le handicap et l'origine ou la nationalité sont les critères le plus souvent évoqués dans les réclamations adressées au Défenseur. La question des quotas de joueurs étrangers fait régulièrement l'actualité et le Défenseur a estimé nécessaire de mettre en place un groupe de travail sur les « discriminations dans le sport » afin de traiter cette question en partenariat avec les interlocuteurs concernés.

84. CA Paris, 11 février 2014, n°12/05062 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Paris_20140211_12-05062.pdf

85. Décision MLD-2013-69 du 11 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-69.pdf

d) Les produits financiers (crédit, banques, assurances)

Les établissements bancaires et de crédit sont eux aussi mis en cause pour des faits de discrimination en raison de la nationalité ou de l'origine. Le Défenseur a ainsi dû agir pour empêcher la clôture de comptes de majeurs protégés.

Enfin, en matière bancaire mais également dans de nombreux autres secteurs de la vie économique et sociale, la pratique consistant à ne pas permettre aux femmes mariées d'être identifiées sous leur nom dit « de jeune fille » demeure trop fréquente.

Refus de délivrer un mandat international[86]

Saisi par une personne de nationalité roumaine d'une réclamation relative au refus de retrait d'un mandat international, alors même qu'aucun élément objectif ne permettait de mettre en doute la validité du document présenté, le Défenseur des droits a recommandé à la banque de réformer son guide des procédures et de diffuser à l'ensemble de son réseau des règles visant à éviter de telles pratiques discriminatoires.

Clôture de comptes bancaires appartenant à des majeurs protégés

Une association proposant un service de mandataire judiciaire pour les majeurs protégés a conclu une convention avec une banque pour l'ouverture de comptes bancaires au bénéfice de ses adhérents. Suite à des agressions commises par quelques majeurs protégés, et pouvant effectivement justifier la clôture des comptes de ces personnes, cette banque avait décidé de procéder à la clôture de la totalité des comptes des adhérents, soit 1 400 comptes environ. Le Défenseur a considéré qu'il s'agissait d'une pratique discriminatoire abusive et en a informé la banque, qui est revenue sur sa décision concluant un accord avec l'association pour maintenir les comptes. (dossier 13-001501)

Refus de mention du nom de jeune fille sur un compte commun

Une banque refusait de faire apparaître le nom de famille complet de la réclamante (nom de jeune fille et nom de son époux) sur le contrat de prêt souscrit conjointement avec son époux. Tous les documents contractuels portaient exclusivement le nom de son époux. Son conseiller financier et l'établissement de crédit indiquaient qu'un logiciel informatique mettait de manière automatique le seul nom de l'époux. Grâce à l'intervention du Défenseur des droits, la responsable de la sécurité financière a informé que la Banque avait procédé aux modifications nécessaires. (dossier 13-000267)

86. Décision MLD-2013-10 du 28 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-10.pdf

2) La prise en compte du handicap mental et psychique

Le handicap mental et psychique appelle une prise en considération spécifique, une appréciation adaptée des conséquences juridiques tirées des actes accomplis par les intéressés. Le Défenseur des droits intervient en premier lieu dans les cas où les décisions prises par des services publics, appliquant la lettre de la loi sans considération de la situation individuelle, aboutissent à des situations qui apparaissent comme étant inéquitables, et par là même contraires à l'esprit de la loi.

Contestation des amendes pour une personne souffrant de handicap psychique

Laure et Vincent sont parents d'une jeune femme, sujette à des troubles mentaux (paranoïa et schizophrénie aiguës), qui la conduisent à faire des fugues. Lors de ces fugues, leur fille prend le train sans billet et sans choix défini de destination. Elle a été verbalisée à de nombreuses reprises. Le paiement de plusieurs amendes forfaitaires majorées a été réclamé à ses parents. Sans contester les infractions, Laure et Vincent ont demandé en vain que les majorations soient annulées, afin de prendre en compte la situation très particulière de leur fille. Ils ont saisi le Défenseur des droits. Après intervention auprès des trois tribunaux de police compétents, les amendes ont été soit annulées, soit réduites à une amende simple, sans majoration. (dossier 12-004649)

Calcul du quotient familial

Un couple de septuagénaires ayant à charge un fils âgé de 49 ans, adulte handicapé mental et psychique, qu'ils hébergent et dont ils s'occupent, bénéficiait jusqu'à présent d'un quotient familial de 3 parts. En 2013, l'administration fiscale a ramené le nombre de parts de quotient familial à 2 au lieu de 3 au motif que leur fils avait souscrit des déclarations personnelles de revenus. Les parents ont demandé, sans résultats, aux services fiscaux de ne pas tenir compte des déclarations de revenus effectuées par erreur par leur fils qui est placé sous sauvegarde de justice. Les parents ont alors sollicité le Défenseur des droits. L'administration fiscale a accepté de revenir sur sa position. (dossier 13-007844)

A côté des interventions pour un aménagement raisonnable de l'application la norme, le Défenseur des droits agit afin de renforcer l'intégration des personnes handicapées qui restent autonomes.

Refus d'admission en établissement de soin fondé sur l'état de handicap mental[87]

Un établissement a refusé d'admettre Zoé afin de traiter son surpoids, en raison de son handicap (trisomie 21), estimant par principe ne pas être adapté à la prise en charge de patients présentant un déficit intellectuel. Selon le médecin chef, Zoé nécessitait une prise en charge beaucoup plus individualisée que celle qui pouvait lui être apportée, faute de moyens humains et de formation du personnel pour ce type de patient. Or, le médecin traitant de Zoé avait attesté qu'elle était autonome et sociable et qu'elle ne nécessitait aucun soin particulier ni aucune prise en charge individualisée. Le Défenseur des droits a donc décidé de rappeler les textes à l'établissement concerné, qui s'est engagé à revoir ses pratiques. Il a recommandé au ministère des Affaires sociales et de la Santé que les modalités d'admission dans ces établissements soient précisées et que la décision soit fondée sur une évaluation objective des patients. Enfin, il a recommandé aux fédérations représentant les établissements des secteurs publics et privés que des activités de formation soient menées de manière notamment à les sensibiliser aux besoins des personnes handicapées.

Ainsi, le handicap peut s'avérer source de restriction dans l'accès à un service. Ces restrictions sont également perceptibles en ce qui concerne l'accès à la formation et la reconnaissance de diplôme.

87. Décision MLD-2013-227 du 17 décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-227.pdf

3) Améliorer la situation des populations Roms

Le Défenseur des droits a remis au Premier ministre le bilan d'application de la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites[88].

Dans ce bilan, l'Institution a observé que les exigences de la circulaire demandant explicitement aux préfets de prendre, avant tout démantèlement de campement, des mesures d'accompagnement des familles dans l'accès au logement, à la scolarisation des enfants et aux soins, n'ont pas été suivies dans la majorité des cas, et que dans les cas où elles l'ont été, elles ont été appliquées de manière insuffisante ou hétérogène.

Bien que sensible à l'impossibilité de laisser perdurer des situations de fait inacceptables du point de vue de la loi et des nécessités d'ordre public, le Défenseur des droits a dénoncé fermement le « nomadisme forcé » qui résultait des pratiques observées, et qui ne faisait que déplacer le problème et précariser davantage les familles, brisant ainsi toute perspective d'intégration sociale. Il souligne de plus que cette politique n'a souvent pas d'autres effets que de déplacer la situation vers un autre terrain, souvent à proximité immédiate, où les conditions de vie ne sont pas meilleures, parfois pires, que sur celui dont les personnes ont été expulsées.

L'Institution a formulé plusieurs recommandations sur la nécessité d'appliquer effectivement la circulaire, de respecter le droit fondamental des enfants à l'éducation, le droit des familles à la sécurité et à la protection de leurs biens, de lever les obstacles au droit à la protection sociale et à l'emploi. Le Défenseur a pris acte, le 24 janvier 2014, du fait que le gouvernement n'envisageait pas de donner suite à ses recommandations.

Le Défenseur des droits note toutefois qu'une modification législative récente concernant les occupants sans droit ni titre serait susceptible de répondre à certaines de ses demandes.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi « ALUR » a modifié certaines dispositions du code des procédures civiles d'exécution en permettant que des délais à l'exécution d'une mesure d'expulsion puissent être prononcés alors même que les intéressés sont entrés dans les locaux par voie de fait (seul le juge pourra désormais décider de supprimer le bénéfice de tels délais alors qu'auparavant il était censé n'avoir aucune marge de manœuvre).

L'avancée serait pleinement satisfaisante si la notion de « locaux affectés à l'habitation » était stabilisée et si, en d'autres termes, les abris de fortune implantés sur les campements occupés illicitement pouvaient être ainsi qualifiés de manière définitive. En effet, de cette qualification découle un régime juridique protecteur des occupants en matière d'expulsion.

Plusieurs arguments juridiques plaident en faveur de l'application de ces dispositions aux campements illicites :

En premier lieu, les juges ont accordé à de nombreuses reprises de tels délais. Ce faisant, ils ont permis aux occupants de se prévaloir des dispositions du code des procédures civiles d'exécution (l'article L. 412-3) applicables aux « locaux affectés à l'habitation principale ». Plusieurs juridictions ont en effet estimé que la notion d'« affectation » évoquait la destination des lieux ou leur usage et que, de ce fait, le champ d'application de cet article englobait les abris de fortune, les terrains nus ou les caravanes lorsqu'ils constituent la seule habitation des personnes visées par la mesure d'expulsion89. Or, ce sont bien pour de tels locaux qu'il doit être sursis à l'expulsion pendant la période hivernale.

En second lieu, cette interprétation semble confortée par deux sources différentes. D'une part, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions permettant aux préfets de procéder à l'évacuation forcée des lieux occupés sans droit ni titre, notamment en ce qu'elles permettaient « de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement », formulant ainsi une interdiction juridique à expulser les occupants de terrains ou d'abris de fortune pendant certaines périodes de l'année. D'autre part, le Comité européen des droits sociaux, dans sa décision récente condamnant la France, a constaté que la protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion n'était pas suffisante compte tenu du fait que ces procédures pouvaient avoir lieu à tout moment de l'année, notamment en période hivernale, de jour comme de nuit. Ce dispositif est condamné car il n'assure pas le respect de la dignité humaine[90].

88. http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/situation-des-roms-bilan-de.

89. TGI Nantes, 15 octobre 2012, n°12/05114 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/TGI_Nantes_20121015_12-05114.pdf et n°12/04352 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/TGI_Nantes_20121015_12-04352.pdf et TGI Bobigny, 24 janvier 2013, n°12/13284 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/TGI_Bobigny_20130124_12-13284.pdf

90. Comité européen des droits économiques et sociaux, Médecins du Monde international c. France, Décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, Réclamation n°67/2011, §§ 55, 73-82

Dans l'attente d'une solution jurisprudentielle définitive, le Défenseur des droits continue de s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme aux termes de laquelle les campements occupés illicitement peuvent bénéficier de la protection dévolue au domicile[91].

Par ailleurs, ainsi qu'il s'y était engagé en 2012, le Défenseur des droits a également porté des observations devant les juridictions administratives et judiciaires pour l'octroi d'un délai minimum de trois mois. Les observations du Défenseur ont été pour certaines d'entre elles suivies par les tribunaux. Ainsi, un tribunal d'instance a accordé un délai de quatre mois aux occupants pour libérer un immeuble, rappelant la nécessité de respecter un équilibre entre les différents intérêts en présence et d'apprécier *in concreto* la situation des occupants. Le juge a estimé que l'octroi d'un délai complémentaire était impératif afin d'assurer l'effectivité des démarches de relogement, la continuité de la scolarisation des enfants ainsi que leur prise en charge sanitaire, soulignant que les familles appartenant à la communauté Rom font partie d'un « groupe socialement défavorisé » et qu'elles ne peuvent de ce fait accéder à un logement dans des conditions normales[92].

B. Favoriser l'accès à la formation

Le handicap est encore trop souvent un critère de discrimination dans l'accès à l'enseignement et à la formation, alors que des aménagements sont prévus et organisés afin de pallier les difficultés qui pourraient apparaître.

Baisse du financement d'une formation en raison d'un handicap

Chantal, reconnue « travailleur handicapé », entreprend une formation d'éducateur, pour laquelle elle reçoit 1 932 € par mois pour une formation à temps plein. En raison de son état, elle a obtenu un parcours aménagé de sa formation sur trois années au lieu de deux. Ayant pris connaissance du fait que Chantal effectuait sa formation à temps partiel, le financeur décide de ne plus lui verser cette même rémunération au prorata dans la mesure où sa formation aurait dû s'effectuer à temps plein pendant deux ans. Elle obtient en remplacement des allocations d'un montant nettement inférieur. A la suite de l'intervention du Défenseur des droits, la situation a été régularisée. (dossier 12-013365)

Demande de supports de cours en format électronique pour une personne aveugle suivant des enseignements à distance

Le réclamant, aveugle de naissance, est étudiant en droit et demande une version électronique des cours afin de pouvoir les suivre grâce à son logiciel de synthèse vocale. Bien que ces documents existent d'ores et déjà, sa demande est rejetée. Le Défenseur a sollicité un réexamen de la situation du réclamant, lui permettant d'avoir accès à la version électronique des supports de cours. (dossier 12-013333)

La nationalité est un autre critère de discrimination dans l'accès à la formation, souvent par méconnaissance ou mauvaise interprétation du droit des étrangers.

91. CEDH, Grand'Chambre, 24 avril 2012, Öneryıldız c. Turquie, n°48939/99 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67616 et CEDH, 4ème section, 24 avril 2012, Yordanova et autres c. Bulgarie, n°25446/06 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110449

92. TI Poitiers, ordonnance du juge des référés, 28 juin 2013, n°12-13-000077 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/TI_Poitiers_20130628_12-13-000077.pdf

Refus d'inscription dans l'enseignement supérieur d'un demandeur d'asile

De nationalité arménienne, Aram a déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA et, dans l'attente de la décision définitive, a bénéficié d'un récépissé délivré par la préfecture. Il a entamé, auprès d'une université, une procédure de validation des acquis de l'expérience aux fins de poursuivre des études. Cette validation lui a été accordée, mais son inscription à l'université n'a pas pu aboutir faute de présentation d'une « carte OFPRA ». Dans l'impossibilité de communiquer un tel document, dès lors que sa demande d'asile est toujours en cours d'instruction, Aram a sollicité un réexamen de sa situation par les services de l'université ainsi que l'intervention du Défenseur des droits, et a finalement pu s'inscrire. (dossier 12-006300)

Il est vrai que dans un contexte d'inflation législative, l'internationalisation des sources du droit exigent des acteurs publics une constante mise à jour de leurs connaissances, les situations considérées comme « atypiques » pouvant parfois devenir complexes à démêler.

Refus d'inscription dans l'enseignement supérieur en raison de la nationalité

Tarik, d'origine tunisienne, est résident de longue durée en France. Il a débuté ses études de médecine en France en 2004 et poursuivi sa 6e année de médecine à Zagreb en Croatie. Il souhaitait s'inscrire dans une université française en troisième cycle du cursus d'études médicales (TCEM). Pour cela, il devait cumuler 2 conditions : jouir de la nationalité d'un Etat membre de l'Union européenne et détenir un diplôme de formation médicale de base européen. La première condition allait être remplie par l'entrée de la Croatie dans l'UE. Pour la deuxième exigence, relative à la formation professionnelle, le Défenseur a fait valoir une directive européenne qui prévoit que le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne les conditions d'accès à l'éducation. Le ministère de la santé a finalement confirmé l'inscription de Tarik (dossier 11-018618)

Le rappel de la loi permet d'obtenir ce qui a été initialement refusé dans le cas individuel, mais également de rappeler plus généralement le cadre légal, et de mettre un terme à des pratiques dépourvues de fondement juridique.

Discriminations dans l'accès à un stage

Max n'a pas pu effectuer un stage de langue étrangère en Mauritanie en raison de conditions d'âge (avoir moins de 35 ans) et de nationalité (être de nationalité française ou d'un pays membre de l'Union européenne). Interrogé par le Défenseur, le ministère des Affaires étrangères a confirmé que les textes ne posaient effectivement aucune condition particulière quant à la nationalité du stagiaire, et que la restriction liée à l'âge résultait d'une mauvaise interprétation des règles tenant au régime de protection sociale. Ces pratiques ont été supprimées. (dossier 11-001412)

Remboursement suite à l'interruption d'une formation

Licenciée auprès de la Fédération Française d'ULM (FFPLUM), Reine suit, depuis 2009, une formation au sein de l'école intercommunale de vol libre en vue de l'obtention du brevet de pilote d'ULM. En juin 2010, elle a validé la première partie de ce brevet et a obtenu le certificat d'aptitude sanctionnant la réussite à l'examen théorique commun de pilote d'aéronef ultraléger motorisé. Pour autant, elle n'a pas été en mesure de poursuivre sa formation pratique, qui lui aurait permis d'obtenir le brevet de pilote d'ULM, à la suite d'un arrêté du maire portant fermeture de la plate-forme destinée à l'activité des aérodynes. Reine a alors sollicité le remboursement de sa formation pour laquelle elle avait acquitté la somme de 700 €. A l'issue de l'intervention du Défenseur des droits, Reine a été remboursée de la somme de 572 €, correspondant à la part de la formation pratique non réalisée et au montant des licences acquittées au titre des années 2010 et 2011. (dossier 13-003837)

Le Défenseur des droits peut intervenir sur le fondement de l'équité. Ainsi il est apparu cohérent pour le Défenseur des droits de soutenir la demande de reconversion professionnelle d'une sage-femme dont le parcours personnel et les qualifications lui permettaient de prétendre à exercer la profession d'aide-soignante.

Accès à la profession d'aide-soignante pour une ancienne sage-femme

Véronique, titulaire depuis 1978 du diplôme d'Etat de sage-femme, a exercé cette profession pendant plusieurs années. Ayant interrompu son activité, elle a souhaité, en 2010, la reprendre et exercer la profession d'aide-soignante. En 2011, alors que la présidente du conseil national de l'ordre des sages-femmes a autorisé une association à embaucher Véronique en qualité d'aide-soignante, l'agence régionale s'y est opposée. Véronique a saisi le Défenseur qui a recommandé au ministre de la Santé de réexaminer cette demande en équité. Le ministre a décidé de suivre cette recommandation et a accordé, à titre exceptionnel à Véronique, au vu de ses qualifications, l'autorisation d'exercer la profession d'aide-soignante. (dossier 12-002583)

Refus de participation aux sorties scolaires : clarifier le régime applicable aux parents accompagnateurs

L'affaire Baby Loup posait la question de savoir si le principe de neutralité religieuse était opposable à des employées d'une crèche associative privée. Les suites judiciaires de ce contentieux, et les réclamations reçues par les délégués et le siège de l'Institution, ont convaincu le Défenseur des droits que des incertitudes demeuraient quant au champ d'application de ce principe de laïcité, multipliant les risques de malentendus et, éventuellement, d'instrumentalisation et de conflit.

Usant pour la première fois de la compétence que lui confère l'article 19 de la loi organique, le Défenseur des droits a demandé au Conseil d'Etat, le 20 septembre 2013, de procéder à une étude sur l'état actuel du droit et de la jurisprudence et de clarifier la portée du principe de laïcité, notamment pour les personnes qui n'ont pas le statut d'agent public et pour les collaborateurs occasionnels du service public.

Le 19 décembre 2013, le Conseil d'Etat a livré son analyse[93]. Il a expressément indiqué que cette la notion de collaborateur occasionnel du service public ne recouvrait pas une catégorie juridique homogène. Il a rappelé que si les agents publics (et les agents privés en charge d'une mission de service public) étaient soumis au respect des principes de neutralité /laïcité du service public, tel n'était pas le cas, en principe, des usagers du service public et des tiers à ce service. A propos des situations précises qui lui avaient été soumises, le Conseil d'Etat évoque par exemple les solutions pratiques à la disposition des magistrats pour régler des incidents liés à la présence ou l'intervention de personnes affichant des signes religieux.

De leur côté, les usagers du service public ou les tiers à un service public ne peuvent être soumis à des restrictions que si la loi le prévoit, s'il existe une menace à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service public.

Après avis des collèges compétents, le Défenseur des droits a modifié sa pratique, considérant que ces réclamations feraient dorénavant l'objet d'un examen au cas par cas afin de vérifier si, à l'aune des orientations du Conseil d'Etat, dans le contexte précis de l'affaire, le refus était effectivement fondé sur un risque de dysfonctionnement du service public ou de trouble à l'ordre public.

93. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

C. Défendre les droits des professionnels dans leurs relations avec l'Etat

L'action du Défenseur des droits concernant les professionnels et les entreprises en difficultés concerne principalement la fiscalité. Les règles en la matière sont complexes et l'intervention du Défenseur des droits vise alors à régler des situations résultant des malentendus, des incompréhensions, ou d'une mauvaise application des règles de droit applicables.

Taxe locale d'un montant trop élevé

La société B. contestait le montant de la taxe locale pour la publicité extérieure (TLPE) mise à sa charge au titre des années 2009 à 2011. Après avoir relevé que la commune de V faisait une interprétation inexacte des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux modalités de calcul de cette taxe, le Défenseur des droits a obtenu une réduction significative des sommes demandées à la société réclamante.

Erreur dans l'imposition du boni de liquidation d'une société

A la suite de la liquidation amiable de la Sarl dont Nicolas était associé, l'administration fiscale a taxé le boni de liquidation au nom de Nicolas en tant que revenu distribué, à proportion de ses droits sociaux. Il en est résulté d'importants rappels d'impôt sur le revenu et de contributions sociales afférentes. L'examen du dossier par le Défenseur a fait apparaitre que le boni de liquidation était éligible à un abattement légal de 40 % ce que l'administration fiscale a reconnu. (dossier 13-001886)

Dans ce domaine également, l'internationalisation des échanges peut être la cause de situations de blocage, dont le traitement implique une collaboration renforcée entre le Défenseur des droits et ses homologues étrangers.

Remboursement consécutif à une double imposition de TVA

Ayant acquis un tracteur auprès d'une société située en France, un agriculteur belge faisait l'objet d'une double imposition à la TVA belge et française. Cette double taxation résultait d'une divergence d'interprétation entre la France et la Belgique, d'une directive du droit de l'Union européenne. Au terme d'un délai de deux ans et grâce à l'action concertée du Défenseur des droits et des médiateurs fédéraux belges, l'administration fiscale française a conclu qu'il y avait lieu de considérer que l'acquisition par un particulier belge devait être taxée uniquement dans l'Etat d'arrivée du bien, c'est-à-dire la Belgique. Le réclamant a ainsi pu obtenir le remboursement de la TVA française. (dossier 11-003699)

Le Défenseur peut également agir en cas d'erreur dans la procédure d'imposition, défendant le droit des usagers à être entendus et débattre contradictoirement des décisions les concernant, en particulier face à des enjeux financiers importants et en présence d'arguments étayés.

Erreur de procédure à l'occasion d'un contrôle fiscal

Une société spécialisée dans la formation a fait l'objet d'un contrôle fiscal qui s'est conclu par des rappels de TVA concernant des prestations réalisées par l'entreprise dans le cadre de marchés conclus avec Pôle Emploi. L'administration a considéré que ces prestations ne pouvaient bénéficier de l'exonération de TVA. Une proposition de rectification correspondante a été adressée à la société requérante qui, en réponse, a fait valoir son désaccord sur les rectifications envisagées. L'administration n'a apporté aucune réponse aux observations du contribuable et a procédé directement à la mise en recouvrement des rappels de TVA. Le Défenseur a estimé que l'administration fiscale aurait dû apporter une réponse aux observations de la société requérante. Finalement, l'administration fiscale a décidé d'abandonner les impositions litigieuses. (dossier 12-011889)

Dans certains cas, la difficulté ne provient pas du traitement du dossier par l'administration fiscale mais du contribuable lui-même, induit en erreur par des dispositifs peu accessibles.

Remise gracieuse d'une majoration en faveur d'un contribuable de bonne foi

A la suite d'une erreur de saisie de sa déclaration de l'impôt sur le revenu 2011, émanant des services fiscaux et concernant le montant de son bénéfice réel agricole, Christian a obtenu un dégrèvement de l'imposition initiale et un nouvel avis rectificatif lui a été adressé. Aucune date de paiement de l'impôt n'étant précisée sur cet avis rectificatif, Christian a pensé qu'il recevrait ultérieurement un avis de paiement. Peu après, le réclamant reçoit une lettre de relance avec majoration de 10 % pour retard de paiement.

Christian s'est acquitté du principal de l'impôt, il a sollicité la remise gracieuse de la majoration, laquelle lui a été refusée. Il a saisi le Défenseur des droits et l'administration fiscale qui, compte tenu de la bonne foi du requérant, a accepté de lui accorder la remise gracieuse de la majoration pour retard de paiement s'élevant à la somme de 1 309 €. (dossier 12-012221)

Le Défenseur des droits intervient également afin d'obtenir le paiement de sommes manifestement dues (marchés publics, aides économiques, subventions, vacations…) mais qui subissent des retards. Son action permet d'accélérer des procédures qui, si elles avaient dû prendre la voie contentieuse, auraient été bien plus longues et couteuses.

Versement transactionnel d'une aide d'Etat

Paul est agriculteur. Il a bénéficié d'une aide exceptionnelle de l'Etat, au titre de la sécheresse de 2009. Une décision de 2010 lui a ainsi accordé 1 916,50 € au titre des cotisations sociales personnelles, et 662,11 € au titre de la prise en charge d'intérêts bancaires. Toutefois, la seconde partie de cette somme, soit 662,11 €, ne lui a jamais été versée. Paul ayant demandé le versement de cette somme, les services départementaux lui ont répondu que les crédits étaient épuisés et que cette somme ne pouvait lui être versée. Après intervention du Défenseur des droits, un protocole transactionnel a été conclu, pour permettre le versement de cette somme. (dossier 12-005837)

Difficultés dans le paiement de vacations effectuées par des médecins

Ayant travaillé en tant que médecins lors de la campagne de vaccination contre la grippe H1N1, Jacques et Pascale ne parvenaient pas à obtenir le paiement des vacations effectuées auprès de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Saisi de ces dossiers, le Défenseur des droits est intervenu auprès de l'agence régionale de santé (ARS), qui a décidé d'indemniser les réclamants sur ses fonds propres. (dossiers 12-007463 et 12-006944)

D. Assurer le droit au logement et garantir le respect des droits patrimoniaux

1) Le logement

Les chiffres de la loi DALO en 2013 sont particulièrement préoccupants, notamment en Île-de-France : 41 375 ménages prioritaires et urgents restent à reloger, contre 36 905 il y a une année. Le Défenseur des droits est très régulièrement saisi par des personnes qui pour beaucoup ont déjà épuisé tous les recours, obtenant jusqu'à la condamnation de l'Etat pour non-respect de ses obligations. Il faut souligner que les actions indemnitaires sont en effet en très nette augmentation en 2013.

Le Défenseur des droits s'efforce de contribuer au règlement des situations les plus dramatiques, notamment lorsque les droits de l'enfant sont directement menacés, en intervenant auprès des préfets et des collectivités locales, mais ne peut que constater que cette approche individualisée et ponctuelle n'est absolument pas à même de répondre à l'ensemble des besoins.

En tout état de cause, assurer l'effectivité du droit au logement impose une réelle intensification des constructions de logements sociaux relevant de la catégorie « prêt locatif aidé d'intégration » (PLAI), c'est-à-dire accessibles aux ménages les plus modestes, qui restent très nettement insuffisantes. De plus, la mobilisation pleine et entière des contingents préfectoraux et d'Action Logement doit être une priorité.

Par ailleurs, la réforme du dispositif du droit au maintien dans les lieux, en cas de sous-occupation du logement ou de hausse substantielle et durable des revenus du locataire, déjà soulignée dans le rapport d'activité de 2012 du Défenseur des droits[94], apparaît dans ce contexte comme un impératif de justice sociale qui ne peut continuer à être systématiquement reporté pour des considérations sans rapport avec l'objectif assigné au logement social.

2) L'urbanisme

Le premier domaine de réclamations relatives aux droits patrimoniaux traitées en 2013 concerne l'urbanisme, et notamment la délivrance des documents et autorisations nécessaires par les communes.

Suite favorable accordée à une demande de déclaration préalable

L'attention du Défenseur des droits a été appelée par Benoit sur le refus qui a été opposé à sa demande de déclaration préalable pour une division en quatre lots de sa parcelle au motif que cette parcelle est située en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. A l'issue de l'intervention du Défenseur des droits qui considérait que cette parcelle était située dans une zone urbanisée, la déclaration préalable sollicitée a été délivrée à Benoit. (dossier 13-005333)

Permis de construire : un échange houleux entre la collectivité et l'administré

Luc a obtenu en 2001 un permis de construire une maison individuelle. Cet arrêté prescrivait une participation pour raccordement à l'égout d'un montant de 2000 francs. Postérieurement à la délivrance de ce permis de construire, la commune lui a adressé une convention qui prévoyait une participation aux travaux d'un montant de 24 500 francs à sa charge. Luc a demandé au maire des précisions, mais n'a obtenu aucune réponse. Il n'a donc ni signé la convention, ni réglé la somme demandée. Après avoir sollicité la réalisation de deux branchements assainissement pour sa construction et en avoir réglé la facture, la Lyonnaise des eaux lui a fait part de l'opposition du maire à sa demande de branchement. Après que le Défenseur des droits a rappelé au maire la réglementation, la commune a accordé à Luc les autorisations de raccordement sollicitées. (dossier 12-005302)

94. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/raa-ddd-2012_press02.pdf

Les servitudes sont également une source importante de contentieux, souvent longs et complexes. A défaut d'accord amiable, et lorsque la servitude concerne une collectivité ou une personne chargée d'une mission de service public, le Défenseur des droits est sollicité et peut, le cas échéant, formuler des recommandations.

Règlement à l'amiable d'une convention de servitude

Claude est propriétaire d'une maison au-dessus de laquelle passent des câbles électriques. Il a obtenu la conclusion d'une convention de servitude de surplomb avec ERDF en 2012, comprenant une indemnisation forfaitaire de 4 000 €. Toutefois, des câbles téléphoniques, arrimés aux mêmes ouvrages, passent également en surplomb de sa propriété. Claude a demandé à France Télécom-Orange la conclusion d'une seconde convention de servitude et une nouvelle indemnisation, ce qui lui a été refusé au motif qu'il avait déjà été indemnisé au titre des lignes électriques, et qu'une nouvelle convention n'était pas nécessaire. Il a donc saisi le Défenseur des droits de sa réclamation. Le Défenseur des droits a souligné que si une convention distincte n'était effectivement pas requise, une indemnisation spécifique du passage des lignes téléphoniques devait être versée à Claude. France Télécom a indiqué en réponse qu'une convention de servitude amiable serait conclue et qu'une indemnisation de 1 000 € lui serait versée. (dossier 12-012281)

Rétablissement d'une servitude de passage

Alors que dans l'acte notarié de Richard il était précisé que l'ancien propriétaire lui concédait une «servitude de passage de véhicules et gens» ainsi qu'une «servitude de canalisation» sur les parcelles voisines, la commune devenue propriétaire du fonds servant, a effectué des travaux empêchant Richard d'utiliser la servitude. A l'issue de l'intervention du Défenseur des droits, la servitude de passage a été rétablie. (dossier 13-000397)

Construction d'une piste de ski à proximité d'une propriété

Lucie à l'occasion d'un séjour dans son chalet à la montagne, s'est rendue compte que des travaux de déplacement d'une piste de ski avaient été réalisés sur sa propriété en son absence. Cette piste passe dorénavant à moins de 10 mètres de son chalet, le réseau neige coupe sa propriété, les arbres et le portique de jeux ont été arrachés et le ruisseau a été canalisé dans une buse. Les travaux n'ayant pas été précédés par l'ouverture d'une enquête parcellaire et ni d'une notification préalable, aucun arrêté préfectoral n'a institué la servitude de piste de ski. Celle-ci est donc illégale et le Défenseur des droits a recommandé à la commune de procéder à des travaux de reprise de la piste de ski prenant en compte les droits de la propriétaire. (dossier 10-005954)

Les atteintes au droit de propriété peuvent également tenir à une perte de valeur ou l'apparition de nuisances résultant des aménagements réalisés sur le domaine public, à proximité immédiate de la propriété du réclamant, qui peut alors solliciter la prise en charge des travaux rendus nécessaires.

Indemnisation effective en cas d'atteinte au droit de propriété

A la suite des travaux d'aménagement d'un giratoire sur une route départementale, le garage de Bruno et Delphine n'était plus accessible. Le conseil municipal a décidé de leur verser une indemnisation de 3 600 €, somme correspondant au montant du devis de l'entreprise de maçonnerie la moins-disante, pour la réalisation du transfert du portail du garage. Ne parvenant pas à joindre l'entreprise, ni à trouver d'autres entreprises qui acceptent de réaliser les travaux pour le même montant, Bruno et Delphine ont alerté le Défenseur en produisant un nouveau devis d'un montant de 7 252 €. Saisi par les services du Défenseur des droits, le conseil municipal a confirmé le montant de l'indemnisation de 3 600 € mais a dirigé le couple vers un autre entrepreneur que celui initialement désigné. (dossier 11-009009).

L'usage par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) du droit de préemption fait également l'objet de saisine du Défenseur des droits, les propriétaires estimant que le prix proposé est par trop inférieur à celui qu'ils pouvaient raisonnablement espérer tirer de la vente de leur bien.

Prix de vente d'un terrain revu à la hausse

Jean-Pierre possédait un terrain inconstructible sur l'île de la Réunion, acquis en 2004. Jean-Pierre a procédé à des aménagements du terrain, afin de le rendre plus facile d'accès, et l'a entièrement débroussaillé. Souhaitant vendre ce terrain en 2011, Jean-Pierre a été informé de la mise en œuvre par la SAFER de son droit de préemption, à un prix très inférieur au prix souhaité. Jean-Pierre a alors retiré son terrain de la vente et a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation. Après intervention auprès de la SAFER pour souligner l'ensemble des actions de mise en valeur du terrain entreprises par Jean-Pierre, celle-ci a indiqué au Défenseur des droits que le retrait de vente du terrain suspendait de fait l'exercice du droit de préemption, mais que les observations formulées par le Défenseur des droits feraient l'objet d'une attention particulière, en cas de remise en vente du terrain. Quelques mois plus tard, Jean-Pierre a informé le Défenseur des droits qu'il avait pu vendre son terrain au prix souhaité. (dossier 12-010606)

3) La défense des droits à l'occasion des successions

Le second volet de l'action du Défenseur en matière de droits patrimoniaux concerne la fiscalité, et notamment les droits des héritiers dans le cadre de l'ouverture et la liquidation d'une succession.

Erreur dans le rehaussement de l'imposition d'une parcelle

Marie contestait le bien-fondé de la réévaluation par l'administration fiscale d'une parcelle qui lui appartenait et qu'elle avait recueillie par succession. L'administration fiscale avait tenu compte de modifications postérieures à l'ouverture de la succession pour procéder à la réévaluation. Le Défenseur des droits a rappelé à l'administration fiscale que la valeur de la parcelle devait être établie au jour du décès et que les modifications postérieures étaient sans incidence. Dès lors, l'administration fiscale a décidé de ne pas maintenir l'imposition mise à la charge de Marie. (dossier 13-002330)

Refus infondé de paiement fractionné des droits de succession

Le service local des impôts a rejeté la demande de Brigitte qui souhaitait le paiement fractionné des droits dus sur la succession de sa grand-mère au motif que cette demande avait été jointe à une déclaration de succession déposée hors délai, plus de six mois après le décès de la défunte. Le notaire a contesté le rejet de la demande de paiement fractionné. L'administration n'a pas répondu aux arguments du notaire, Brigitte a saisi le Défenseur des droits.

La réglementation ne parait pas soumettre le droit à fractionnement au respect d'un délai, d'après l'analyse que le Défenseur a faite de la documentation de base de l'administration fiscale, il a donc demandé à l'administration fiscale de réexaminer le dossier. L'administration a accordé le bénéfice du paiement fractionné des droits dus. (dossier 10-08088)

C'est parfois l'absence de réponse qui est une source d'incompréhension pour les réclamants. La seule intervention du Défenseur des droits auprès de l'administration permet le déblocage du dossier, et rétablit le dialogue entre le réclamant et l'administration.

Manque d'informations dans le cadre d'une succession

Maria ne pouvait procéder à la liquidation de la succession de son père, résidant espagnol, faute de pouvoir communiquer – notamment auprès de l'administration fiscale française et de la CNIL - des informations concernant les éventuels comptes bancaires détenus en France par le défunt. Saisie par les services du Défenseur des droits, l'administration fiscale française, a affirmé ne pas avoir connaissance d'une procédure d'échanges de renseignements avec l'Espagne concernant les comptes bancaires détenus par le défunt en France. A l'issue de recherches ayant mis en évidence l'absence de communication entre les protagonistes en cause, le Défenseur s'est rapproché de la CNIL en lui demandant d'accorder à la réclamante l'accès aux données bancaires sollicitées. La réclamante a pu ainsi vérifier que son père ne disposait pas en France d'un compte qui lui aurait été dissimulé et a pu faire liquider la succession. (dossier 13-005469)

PERSPECTIVES

Territoire
et lieu de résidence

L'année 2013 a été l'occasion de débats sur l'opportunité d'instaurer deux nouveaux critères légaux de discriminations l'un fondé sur la pauvreté, la condition sociale ou le revenu, et l'autre fondé sur le territoire / le lieu de résidence/ l'adresse.

Concernant les situations de grande pauvreté, celles-ci ont été abordées sous l'angle de l'atteinte à la dignité, laquelle constitue une indiscutable violation des droits fondamentaux.

La question reste aujourd'hui posée de savoir si l'inscription dans la loi d'un nouveau critère de discrimination portant sur la situation sociale constituera une garantie effective de la protection des droits des personnes concernées.

Concernant la question de la résidence, dont l'Institution avait saisi le Parlement, la réflexion a prospéré pour aboutir à la création, à l'occasion du vote de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, d'un critère interdisant les discriminations fondées sur le *lieu de résidence,* dans l'emploi et l'accès aux biens et services.

A l'instar du critère de l'apparence physique (voir le point « Perspectives » en conclusion de la partie « Protection sociale, travail et emploi »), ce vingtième critère légal de discrimination est porteur de significations multiples. Il fait référence aux stéréotypes liés aux critères de discrimination classiques comme l'origine, mais permettrait aussi de corriger les refus d'accès aux droits de certaines autres catégories de populations. Il pose enfin plus largement la question de l'égalité des territoires et des effets d'arbitrages défavorables des pouvoirs publics en fonction du lieu de résidence.

Un critère inédit

En premier lieu, la loi nouvelle modifie la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations, l'article L. 1132-1 du code du travail et les articles 225-1 et suivants du code pénal incriminant notamment les discriminations dans les domaines de l'accès aux biens et aux services et de l'embauche. On ne connaît pas de précédent à l'étranger.

A cet égard, si la prise en compte de l'adresse dans les pratiques d'embauche peut, dans certaines circonstances, ne pas faire de doute, encore faudra-t-il être en mesure de l'établir au sens judiciaire du terme. La notion de preuve de la discrimination à raison du lieu de résidence reste à élaborer.

Sur le terrain de l'accès aux biens et services, certaines pratiques commerciales illicites sont d'ores et déjà identifiées et pourront être sanctionnées, par exemple en cas de refus de vente, voire de refus de paiement par chèque, opposés en raison de l'adresse du candidat ou du client.

On peut ici évoquer les situations éloquentes auxquelles sont confrontés nos concitoyens d'Outre-mer. Ainsi peinent-ils encore trop souvent à être traités comme tous les autres clients par les établissements bancaires et de crédit.

Refus de crédit en raison de la domiciliation ultramarine Décision MLD/2013-85 du 29 avril 2013[95]

Yves s'est vu opposer un refus de crédit consommation en raison de la domiciliation réunionnaise de son compte en banque. Le Défenseur des droits a rappelé qu'un tel refus caractérise une discrimination prohibée et recommandé à l'établissement d'ouvrir ces procédures d'octroi de crédit à l'Outre-mer.

C'est pourquoi, dans sa délibération n° 2011-121 du 18 avril 2011[96], la Halde avait recommandé d'intégrer dans la loi l'interdiction des discriminations fondées sur le lieu de résidence, relevant qu'il existe une assignation sociale négative à partir de l'adresse, qui emporte un cumul de discriminations en matière de santé, d'emploi, de logement, d'éducation et d'accès aux transports.

Le Défenseur des droits, qui dispose d'une implantation forte dans les départements et collectivités d'Outre-mer, avec un réseau local comportant une vingtaine de délégués et deux conseillers techniques (Réunion-Mayotte et Antilles) a pu se livrer à divers recoupements qui ont abouti à une décision MLD-2012-81 du 4 mai 2012[97], dénonçant les pratiques discriminatoires subies par les Ultramarins, notamment en matière d'accès au logement et au prêt bancaire. Par ailleurs, le 1er octobre 2013, le Défenseur des droits a signé avec Madame Sophie Elizéon, déléguée interministérielle à l'égalité des chances des Français d'Outre-mer, particulièrement sensibilisée à ces problématiques, une convention de partenariat relative au traitement des réclamations, à l'échange d'informations sur les difficultés récurrentes qui touchent les ultra-marins, et à l'organisation d'actions de formation et d'information.

95. Décision MLD-2013-85

96. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2011-121.pdf

97. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-81.pdf

De ce point de vue, l'adoption de ce nouveau critère constituera, à n'en pas douter, un levier d'action tout fait utile pour contrer certaines pratiques discriminatoires aussi injustifiées que persistantes.

En deuxième lieu, il faut relever que la loi prévoit elle-même deux exceptions à l'interdiction des discriminations à raison du lieu de résidence.

- En premier lieu, *« les mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement »* ne constituent pas une discrimination. Sur ce point, la loi nouvelle est conforme aux recommandations de la Halde[98] qui avait souligné que les politiques d'action positives en matière d'emploi et de formation en faveur des habitants des zones urbaines sensibles ne sauraient être remises en cause par l'interdiction des discriminations fondées sur le lieu de résidence. Reste cependant à examiner comment pourront être mariés des impératifs contradictoires s'agissant des programmes de « régionalisation de l'emploi » Outre-mer.
- En second lieu, sont autorisés les refus de fourniture de biens ou de services *« lorsque la personne chargée de la fourniture d'un bien ou d'un service se trouve en situation de danger manifeste »*. Cette seconde exception est plus malaisée à cerner.

En l'absence d'indication légale ou jurisprudentielle sur ce qui constitue, en matière pénale, un « danger manifeste », la notion pourrait être rapprochée de celle d'état de nécessité (article L.122-7 du Code pénal), qui exige un danger inévitable et imminent, auquel on ne peut échapper qu'en commettant l'acte délictueux.

Par analogie, cette notion pourrait également être appréciée au regard de celle retenue en matière d'enfance en danger par l'article 375 du code civil. La Cour de cassation a précisé que les juges du fond doivent rechercher, pour caractériser ce danger manifeste, si *« par suite de son comportement ou de son état, le parent met manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant »*[99]. La Cour exige ainsi que soit rigoureusement démontrée une corrélation entre le comportement observé et le danger encouru.

En tout état de cause, la simple allégation d'un risque lié notamment à la réputation de tel ou tel quartier ne saurait suffire à justifier un refus de prestation de service, sauf à cautionner les stéréotypes que la loi nouvelle entend précisément combattre.

Mais on se place ici dans une perspective induite par l'intitulé de la loi qui a porté cette disposition. Or, ce nouveau critère, quoique flou dans sa définition juridique (résidence principale ? administrative ? quel lien avec la notion distincte en droit

98. Délibération HALDE n°2010-36 du 22 février 2010 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2010-236.pdf

99. Cass. Civ 1ère ,20 février 2007, n°05-17618 http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000017636214

de domicile ?), s'applique sans nul doute aux territoires ruraux et aux territoires excentrés[100]. En fait, il s'applique à tous les territoires.

Un principe connu

C'est pourquoi, en troisième lieu, on peut s'interroger sur les perspectives simplement portées par ce nouveau critère. En dénonçant la discrimination fondée sur lieu de résidence, le législateur a-t-il voulu amender le principe de libre administration des collectivités territoriales ou la portée des obligations de service public assurées par les villes, les conseils généraux ou les établissements publics ?

Lors des débats à l'Assemblée nationale, le rapporteur de cet amendement, Daniel Goldberg, soulignait l'ambition pédagogique du texte : «*... l'inscription de ce vingtième critère de discrimination dans le code pénal aura un intérêt pédagogique à l'égard des recruteurs, des responsables des ressources humaines mais aussi de nos propres services publics, dont l'action varie parfois en fonction des quartiers. Prenons l'exemple du service public postal : la possibilité de recevoir un recommandé à domicile s'apprécie de manière bien différenciée. Certes, cela peut être dû à des raisons de sécurité qu'il ne s'agit pas de nier, mais que le fait d'habiter dans un endroit ou dans un autre ne donne pas accès aux mêmes services publics conduit à s'interroger sur notre République.*[101]»

Cette approche, novatrice, est d'autant plus riche de développements potentiels que le problème de la preuve, précédemment évoqué, ne saurait constituer un obstacle. En effet, autant il peut paraître difficile d'établir la preuve qu'un demandeur d'emploi a été écarté d'une embauche à raison de son lieu de résidence, autant il est aisé d'établir une différence de traitement entre usagers par rapport aux implantations d'un service public ou aux prestations qu'il délivre. On retrouve ici la mise en jeu d'un principe fondamental bien connu du droit public, celui de l'égal accès au service public.

C'est d'ailleurs sur ce terrain de la disparité de traitement entre collectivités publiques que la Halde, puis le Défenseur des droits, ont été à l'origine saisis de cette problématique par des élus locaux. Cependant, le Défenseur des droits ne peut être saisi ni ne peut se saisir des différends susceptibles de s'élever entre les personnes publiques et organismes investis d'une mission de service public (article 10 de la loi organique du 29 mars 2011).

---

100. Se pose même la question de savoir si cette notion de lieu de résidence est limitée au territoire national ou si elle inclut l'étranger. La question n'est pas que théorique, s'agissant d'un certain nombre de situations rencontrées par les Français de l'étranger ou les personnes qui partagent leur vie entre la France et l'étranger (cf. les difficultés rencontrées par les vieux migrants : on pense notamment aux vieux migrants ayant vécu et travaillé de nombreuses années en France mais n'ayant pas suffisamment cotisé pour bénéficier d'une retraite contributive, ce qui leur interdit dans une certaine mesure de vivre à la fois en France et dans leur pays d'origine, tout en bénéficiant aux deux adresses de l'allocation de solidarité aux personnes âgées).

101. http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014/20140077.asp#P107592

L'exclusion des compétences du Défenseur des droits des litiges entre personnes publiques

Si l'on comprend bien que le rôle de l'Institution n'est pas, par exemple, de s'immiscer dans des litiges entre l'Etat et des collectivités locales, il n'en demeure pas moins et les exemples des dossiers qui nous parviennent le démontrent, qu'il est dommage de ne pouvoir traiter de certains litiges qui opposent, par exemple, des petites communes à de grands services publics tels Electricité Réseau Distribution France, Réseau Ferré de France, Voies navigables de France, l'Office National des Forêts …), interventions que, par la passé, le Médiateur de la République était en mesure de conduire.

Lorsqu'il est saisi, le Défenseur des droits, à défaut de pouvoir agir, constate que dans bien des cas, les services mis en cause ne prennent même pas la peine de répondre aux courriers des plus petites collectivités. De ce point de vue au moins, les résidents de ces communes apparaissent-ils lésés dans l'exercice de leurs droits.

Depuis le vote de la loi, les premiers réclamants qui se sont adressés à l'Institution sont des particuliers qui ont systématiquement invoqué une différence de traitement au regard du service public (crèches, écoles, logements…) et notamment l'existence d'une « préférence locale » directe ou indirecte.

En effet, on peut s'interroger sur la manière dont ce nouveau critère de discrimination va pouvoir coexister avec le fait que l'accès à certains droits fondamentaux est conditionné à un ancrage territorial précis et formel, alors même que ces droits ont une portée universelle.

Cet ancrage territorial nécessaire pour l'accès aux droits n'est pas synonyme de simple présence sur le territoire. Elle passe par la nécessité de disposer – à défaut d'un domicile – d'une domiciliation, a priori sans condition de durée particulière. Or, plusieurs catégories de personnes peuvent être présentes sur le territoire, sans être pour autant domiciliées en tant que telles et peuvent, de ce fait être exclues de l'accès à divers droits accordés aux autres habitants : sur le territoire d'une commune, ce sera notamment le cas des personnes hébergées, les SDF, les gens du voyage, les occupants sans droit ni titre (squats, terrains), mais aussi toute personne à qui l'on impose une durée minimum de vie sur la commune pour le bénéfice de l'aide sociale, voire l'accès aux logements sociaux. Sur le territoire du département, ce pourrait être le cas entre diverses catégories de prétendants à des prestations sociales. Sur le territoire de l'Etat, pourraient être concernés les demandeurs d'asile.

Or, la domiciliation est un critère déterminant pour l'exercice des droits les plus diversifiés. Sur le territoire communal : accès aux services publics obligatoires comme l'école, le mariage, le logement social ; accès aux services publics facultatifs comme les services de loisirs ou d'aide à la personne. Sur le territoire national : accès aux prestations sociales, à demander l'asile, à être inscrit sur une liste électorale.

D'évidence ce vingtième critère de discrimination ouvre des champs d'intervention inédits au confluent, pour le Défenseur des droits, de ses compétences en matière de lutte contre les discriminations et de défense des droits des usagers des services publics, soulignant la nécessité d'un traitement unifié et cohérent de ces questions. ■

IV. PROTECTION DES PERSONNES

En matière de « protection des personnes », le Défenseur des droits s'attache à veiller au respect des droits des personnes les plus vulnérables et à traiter les réclamations relatives aux discriminations et relations avec l'Etat qui concernent leurs droits fondamentaux.

Parmi ses missions principales, le Défenseur des droits a le devoir de défendre l'intérêt supérieur de l'enfant et les droits des enfants en application de la Convention internationale des droits de l'enfant. Les réclamations qu'il reçoit l'amènent à traiter tout autant de sujets de la vie quotidienne des enfants, relatifs à l'école, que de leurs relations avec la justice et des difficultés particulières des enfants étrangers. L'Institution a ainsi été amenée à traiter plusieurs dossiers relatifs à la situation des enfants handicapés au sein de l'école et aux difficultés découlant du statut des enfants étrangers à Mayotte ou des mineurs isolés étrangers en métropole.

A l'autre extrémité de la vie, les personnes âgées et très âgées sont elles aussi vulnérables, surtout lorsqu'elles sont en situation de dépendance, le Défenseur veille alors à la qualité des soins dont elles ont besoin et au respect de leur dignité, comme il le fait pour les personnes malades ou hospitalisées. Il a été amené à se pencher sur les garanties de leur protection, eu égard à leurs conditions d'hébergement ou à des situations de maltraitance ainsi que sur les relations entre les patients et les personnels de santé concernant la sécurité des soins et la qualité des communications.

La mission de déontologie de la sécurité de l'Institution veille au respect des règles de déontologie comme condition essentielle de relations respectueuses des droits avec les citoyens des forces de sécurité publiques, qu'il s'agisse de forces de police, de gendarmerie, de gardiens de prison ou de douane. Il instruit aussi les réclamations relatives au respect de la déontologie par les services de sécurité privés. Dans ce contexte, le Défenseur des droits a été saisi de situations mettant en cause les conditions d'usage et la proportionnalité de la force exercée. Par ailleurs, en matière de relations des forces de sécurité avec les citoyens, la question particulière de leur interaction avec les publics vulnérables, comme les enfants ou les détenus, ou des contrôles d'identité, représente une portion significative de son activité.

Les questions relatives à l'état civil des personnes et leurs relations avec les pouvoirs régaliens et la justice représentent une part significative de l'activité de l'Institution en matière de protection des personnes. Le Défenseur des droits apporte son assistance aux personnes détenues et aux étrangers dans leurs relations avec les administrations concernant leurs conditions d'accès au séjour mais aussi dans l'ensemble de leurs relations avec les services publics des étrangers.

Enfin, le Défenseur des droits est en contact régulier avec les juridictions, et plus particulièrement avec les juridictions pénales concernant l'ensemble de son champ de compétence. A cet égard, il s'est particulièrement attaché à développer son travail de partenariat avec la justice de manière à concourir à la mise en œuvre du droit pénal dans le champ des discriminations.

A. Les droits des enfants les plus vulnérables

En matière de défense des droits de l'enfant, le Défenseur des droits veille au respect de ces droits, à leur promotion et rappelle l'exigence de se conformer à l'intérêt supérieur de l'enfant. Il reçoit et instruit des réclamations sur des faits ou des pratiques qui leur portent atteinte. Certaines de ces réclamations, pour être traitées, mobilisent des compétences transversales entre différents pôles de l'Institution compétents en matière de logement, d'accès à l'hébergement d'urgence ou de prestations sociales, ou encore de droit des étrangers, de déontologie de la sécurité ou d'accès aux loisirs. La variété des réclamations reflète évidemment la grande diversité des difficultés que rencontrent les enfants et leurs parents, dans leurs conditions de vie familiale, scolaire ou sociale, dans leurs relations avec les autres enfants, les adultes ou les institutions qu'ils côtoient.

1) La protection de l'enfance : enjeux et défis

Il n'entre pas dans les prérogatives du Défenseur des droits de remettre en cause les décisions de justice. C'est dans le cadre défini par le juge des enfants, que le Défenseur veille aux conditions d'exercice des mesures qu'il a décidées. Ainsi, il

arrive régulièrement aux agents de l'Institution de faire le lien entre parents, d'une part, et services éducatifs, d'autre part, afin qu'une collaboration s'engage au mieux dans l'intérêt des enfants.

Le 24 avril 2013, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de la situation de deux enfants placés en urgence à la suite de révélations, par eux-mêmes, de maltraitance, alors que, depuis plusieurs années, ils faisaient l'objet d'une intervention éducative en milieu ouvert dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative. Les différents professionnels concernés, service éducatif et conseil général, tout comme l'association exerçant la mesure d'assistance éducative et le juge d'instruction, ont transmis les informations en leur possession. A l'analyse des pièces a succédé une série d'entretiens, par téléphone ou dans les services, y compris avec la juge des enfants.

Dans sa décision MDE-MSP-2013-252 du 14 mars 2014[102], le Défenseur fait le constat de l'impact de la médiatisation de l'affaire sur la sérénité du suivi de ces enfants. Pour une meilleure mise en œuvre des mesures, il appelle le juge des enfants à formuler des attentes claires et détaillées au service désigné pour exercer la mesure d'assistance éducative et à envisager d'auditionner les professionnels ou membres de la famille en contacts réguliers avec les enfants.

Cette affaire a été l'occasion de faire des recommandations générales quant à la mise en œuvre des mesures éducatives. Le Défenseur des droits recommande d'augmenter la fréquence des visites à domicile et invite les équipes en charge du suivi à davantage détailler les comptes rendus transmis au magistrat sur les interventions et actions éducatives menées. Il insiste également sur la nécessité d'appréhender la situation familiale de l'enfant dans sa globalité et de définir réellement le projet pour l'enfant comme le prévoit la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Il rappelle, en outre, la nécessité de respecter les protocoles mis en place quant au circuit de transmission des informations préoccupantes pour les enfants bénéficiant déjà d'un suivi. De façon plus générale, lorsqu'une mesure de placement est envisagée, le Défenseur des droits encourage les professionnels intervenant auprès des familles à préciser la répartition de leurs missions au fur et à mesure de l'évolution de la situation. Enfin, il incite le conseil général à développer des offres de prise en charge innovantes afin de pallier le manque de places au sein de structures adaptées.

2) Les difficultés rencontrées par les enfants handicapés

Les réclamations concernant les enfants en situation de handicap soulignent autant le manque d'accompagnement des familles dans leurs démarches que l'insuffisance des dispositifs existants. Refus de scolarisation, difficultés en lien avec les auxiliaires de vie scolaire (absence, rotation, insuffisance de formation…), aménagement de la scolarité ou des épreuves, incertitudes quant à la prise en charge des frais de transport, participation aux activités extrascolaires ou accueil à la cantine, sont autant de difficultés auxquelles se heurtent les enfants handicapés et leurs parents.

Transport d'un enfant autiste

Les parents d'un jeune autiste se plaignent de difficultés de prise en charge des transports scolaires.

Les horaires de taxis prévus pour assurer le transport de ces enfants ne convenaient pas à l'emploi du temps de leur fils. Ses parents ont alors dû se charger eux-mêmes de ce transport et sollicitaient le remboursement de ces frais. Un refus leur a d'abord été opposé.

Le Défenseur des droits a demandé le réexamen de la situation au regard des particularités de la maladie de l'enfant. Le Conseil général a accepté de rembourser à ses parents les frais de transport engagés. (dossier 12-010320).

Le Défenseur des droits contribue à rendre effectifs les droits des élèves handicapés à suivre une scolarité dans des conditions qui permettent une réelle égalité des chances. Si les aménagements dont ils doivent bénéficier existent, ceux-ci sont parfois mis en œuvre selon des modalités qui ne sont pas satisfaisantes, et vont in fine à l'encontre de l'objectif poursuivi. Par exemple, l'organisation du tiers temps accordé à certains élèves handicapés lors des examens et notamment le baccalauréat. Concrètement, avant la session 2014, certaines journées d'épreuve hors tiers temps, pouvaient durer jusqu'à 8 heures, ce qui, avec le tiers temps, pouvait arriver à une durée de 10 h 30, rendant les conditions d'examen particulièrement préjudiciables pour ceux que le tiers temps était censé aider.

102. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MSP-2013-252.pdf

Égalité des chances pour les élèves handicapés au baccalauréat[103]

Dès 2012, le Défenseur des droits avait alerté le ministère de l'Education nationale sur cette situation particulièrement choquante et demandé une remise à plat du calendrier du baccalauréat afin de tenir compte des droits des personnes handicapées. Le Défenseur des droits avait recommandé que, dès la fixation du calendrier des épreuves du baccalauréat 2014, la situation spécifique des élèves handicapés bénéficiant d'un tiers temps soit pleinement intégrée.

Le calendrier du baccalauréat pour 2014, publié par la note de service n° 2013-185 du 26 novembre 2013, tient compte des recommandations du Défenseur des droits et s'étend désormais sur six jours pour tous les élèves. Les épreuves des classes de terminale ne dépassent pas huit heures par jours, tiers temps inclus.

Focus : « Droit à l'éducation des enfants handicapés »

LE droit à l'éducation pour tous, consacré par la Constitution et de nombreux textes internationaux[104], garantit aux enfants handicapés un égal accès à l'instruction, en milieu ordinaire prioritairement et chaque fois que possible, ou si tel n'est pas le cas, dans le cadre de dispositifs adaptés aux besoins de l'enfant.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a donné une véritable impulsion à la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire. Aujourd'hui, près de 225 560 élèves handicapés sont scolarisés dans les établissements scolaires ordinaires, contre 151 500 en 2005-2006.

Ce bilan positif doit toutefois être nuancé. Malgré les moyens importants consacrés par l'Etat depuis 2005 et sa volonté de favoriser l'inclusion scolaire de tous les enfants sans distinction, réaffirmée par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du juillet 2013, les élèves handicapés se heurtent à des difficultés persistantes pour accomplir leur scolarité.

Ce constat ressort clairement de l'analyse des réponses apportées à l'appel à témoignage, lancé par le Défenseur des droits à l'automne 2013 auprès des parents d'enfants handicapés, afin d'identifier les éventuelles ruptures d'accompagnement sur

103. Décision MLD-2013-204 du 3 octobre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-204.pdf

104. Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme (article 2) ; la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 14) ; Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006 et ratifiée par la France le 18 février 2010 (article 24).

les différents temps de la vie scolaire et périscolaire, ainsi que leurs impacts sur la vie de ces enfants et de leur entourage.

Selon l'enquête, 37 % des enfants concernés seraient scolarisés seulement à temps partiel et 65 % n'auraient pas accès aux activités périscolaires. Le manque de personnels d'accompagnement et d'encadrement en serait la raison principale. De ce fait, 69 % des parents concernés disent avoir dû renoncer à tout ou partie de leur activité professionnelle pour s'occuper de leur enfant handicapé. Ils insistent donc fortement sur la nécessité de disposer de personnels formés à l'accompagnement de leurs enfants, prioritairement des enseignants et des auxiliaires de vie scolaires (AVS).

Par ailleurs, en février 2013, l'UNAPEI lançait une action nationale en vue de dénoncer la situation, parfois extrême, dans laquelle se trouvent aujourd'hui plusieurs milliers d'enfants handicapés et leurs familles, faute de places en établissement ou services médico-social pour les accueillir, et les invitait à saisir le Défenseur des droits.

Cette question s'inscrit, en effet, au cœur des missions du Défenseur des droits, qu'il s'agisse de la défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, de la lutte contre les discriminations ou encore, de la défense des droits et libertés des usagers dans leurs relations avec les services publics.

Fort des nombreuses saisines qui lui ont été adressées par les associations et les familles, le Défenseur des droits a interpellé, à l'occasion de la rentrée scolaire de 2013, le ministre de l'Education nationale, la ministre des Affaires sociales et de la Santé et la ministre chargée des personnes handicapées, sur le fait que plusieurs milliers d'enfants handicapés se trouvaient privés de leur droit fondamental à l'instruction, faute de réponses adaptées à leurs besoins.

Grâce à ces témoignages, le Défenseur des droits a identifié les points de blocage qui sont sources de difficultés pour les personnes handicapées et leur famille. A partir de ces constats, le Défenseur des droits, au-delà des informations transmises aux familles sur les voies de recours, a pu formuler des préconisations pour une évolution de la règlementation, de l'accompagnement et de la prise en charge des personnes handicapées, dans le cadre de la réflexion pilotée par M. Denis Piveteau, Conseiller d'Etat, dont les conclusions permettront au gouvernement d'élaborer un plan d'action.

Le Défenseur des droits préconise, notamment, que soit mis en place un système d'information permettant d'obtenir, en temps réel, des données objectives sur les besoins des personnes handicapées et l'offre institutionnelle existante ; que soit institué un « référent » chargé d'accompagner les personnes handicapées et leurs familles dans la mise en œuvre des décisions d'orientation de la CDAPH ; et que soient définis des critères objectifs de gestion des listes d'attente par les responsables des établissements et services médico-sociaux.

L'effectivité du droit à l'éducation pour les enfants handicapés fait également l'objet de l'attention particulière du Défenseur des droits, au titre de sa mission de suivi de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant et de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH). ■

3) De fortes contraintes pèsent sur les mineurs étrangers

Le Défenseur des droits a été fortement sollicité par les mineurs eux-mêmes ainsi que par les associations et professionnels du droit.

Le Défenseur a été saisi en 2013 sur le placement en rétention administrative de familles pour des durées très brèves, de quelques heures, dans des locaux de rétention administrative, empêchant les familles d'avoir accès aux associations présentes dans les centres. Le Défenseur des droits reste soucieux des conditions dans lesquelles des parents sont placés en rétention administrative alors que la situation de leurs enfants présents sur le territoire semble mal évaluée.

La question des jeunes migrants, placés en centre de rétention administrative, se déclarant mineurs mais considérés comme majeurs et soumis à ce titre à une procédure d'éloignement a suscité une importante mobilisation. L'intervention du Défenseur des droits a principalement consisté à alerter la préfecture, voire à présenter des observations devant le tribunal administratif, en soulignant la fiabilité très relative des tests d'âge osseux, l'importance d'une évaluation de la situation de ces jeunes telle que prévue par la circulaire du 31 mai 2013 et la nécessité de leur prise en charge au titre de la protection de l'enfance.

Présence en centre de rétention administrative d'un mineur isolé étranger[105]

Maître A. saisi par une association, présente au centre de rétention administrative, a attiré l'attention du Défenseur des droits sur la présence dans ce centre de René, déclarant être né en 1997, de nationalité Bangladaise, mineur isolé sur le territoire français.

Il ressort des premières déclarations de René qu'il serait arrivé en France en possession d'un acte de naissance. Après quelques jours d'errance au cœur de l'hiver, il a été conduit au foyer départemental de l'enfance par la gendarmerie. Il y est demeuré jusqu'à ce qu'il soit à nouveau présenté à la gendarmerie, quelques jours plus tard. En effet, à la suite du signalement effectué par le foyer, le Parquet a ordonné que le jeune soit auditionné et qu'un examen d'âge osseux soit réalisé.

René a alors déclaré avoir 16 ans et être en danger dans son pays d'origine en cas de retour, menacé par sa famille paternelle qui aurait assassiné sa mère pour récupérer ses biens. Il a déclaré qu'il voulait demeurer en France et a fait part de son ignorance des procédures pour demander l'asile.

Il a présenté la copie de son acte de naissance et subi une radiographie osseuse estimant son âge à « 19 ans ». René s'est vu immédiatement remettre un arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai, ainsi qu'une décision ordonnant son maintien en rétention administrative. Il a été placé, le jour même, au centre de rétention administrative.

René a déposé un recours contre l'arrêté portant obligation de quitter le territoire sans délai et contre l'arrêté de placement en rétention. Le Tribunal administratif n'a pas fait droit à sa demande. René a fait appel de cette décision devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Le Défenseur des droits a décidé de porter des observations devant la Cour en évoquant le caractère très aléatoire des expertises d'âge osseux, en rappelant la présomption de régularité formelle des actes d'état civil et en soulignant le caractère déloyal de la mise en rétention administrative.

La Cour administrative d'appel[106] a suivi les observations du Défenseur des droits et annulé les mesures d'éloignement et de placement en rétention.

105. Décision MDE-2013-66 du 3 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-66.pdf

106. CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, n°13BX00428-13BX00526 http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000027697901

Les saisines relatives aux mineurs isolés étrangers témoignent de ce que la mise en application du protocole signé entre le ministère de la justice et l'Association des Départements de France laisse subsister une tension sur le terrain. Ainsi, plusieurs observations en justice ont été formées, dont certaines en situation d'urgence, soulignant la volonté du Défenseur des droits de donner force à ses recommandations formulées en décembre 2012. Ces observations, portant sur les exigences en termes d'établissement de la minorité des jeunes et de protection qui leur est due, ont été présentées à tous niveaux de la procédure, judiciaire ou administrative : juge des tutelles, cour d'appel, tribunal administratif et cour administrative d'appel. Parallèlement, les échanges avec la cellule de coordination de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse permettent de relever quelques cas emblématiques. Un travail de fond sur les spécificités parisiennes, conduisant à de multiples rencontres, a en outre été mené. Enfin, de nombreux échanges ont eu lieu avec plusieurs conseils généraux afin de connaître précisément les réalités des situations et des difficultés qu'ils rencontrent.

Refus de prise en charge d'un mineur étranger isolé[107]

Maître X., agissant en qualité de conseil de Yannick a attiré l'attention du Défenseur des droits sur la situation de ce mineur, déclarant être né le 31 août 1996, de nationalité congolaise (République démocratique du Congo), à propos du jugement en assistance éducative prononçant la mainlevée de placement de Yannick auprès des services du conseil général.

A l'appui de sa décision, le juge des enfants avait indiqué que le document d'identité présenté n'était pas revêtu d'une photographie et ne pouvait être rattaché à Yannick et que son refus de subir l'examen médical d'expertise d'âge faisait présumer sa majorité.

Une procédure était en cours devant la cour d'appel et le Défenseur des droits a décidé d'y présenter ses observations.

Le Défenseur a, d'une part, rappelé la présomption d'authenticité des actes d'état civil et la jurisprudence concernant l'absence de photographie et, d'autre part, a présenté des observations sur la caractère exceptionnel du recours à l'examen médical d'expertise d'âge, sur le recueil du consentement du mineur à tout examen médical et sur les conclusions pouvant être tirées d'un refus.

Cependant, dans son arrêt du 16 janvier 2014, la Chambre des mineurs de la Cour d'appel a confirmé la décision du juge des enfants[108].

Les refus de prestations familiales pour les enfants arrivés en France hors du regroupement familial devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)

La Défenseure des enfants, en 2004, la HALDE, en 2006, et le Médiateur de la République, en 2009, ont recommandé aux pouvoirs publics d'initier une réforme législative visant à mettre un terme à l'exigence de justifier d'une entrée régulière des enfants sur le territoire français pour bénéficier des prestations familiales. Parallèlement à cette recommandation, la HALDE présentait de très nombreuses observations devant les tribunaux (près de 250) dans l'ensemble des dossiers pour lesquels les réclamants avaient initié un contentieux estimant que cette différence de traitement était prohibée par les dispositions de l'article 14 de la CEDH (interdiction des discriminations fondées sur la nationalité) combinées à celles de l'article 1er du protocole n° 1 (droit au respect des « biens », parmi lesquels figurent les prestations sociales) et de l'article 8 de la CEDH aux termes duquel toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Ces observations ont été jugées recevables et pleinement suivies devant les tribunaux des affaires de sécurité

107. Décision MDE-2013-200 du 14 octobre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-200.pdf

108. CA Grenoble, chambre des mineurs, 16 janvier 2014, n°13/00044 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Grenoble_20140116_13-00044.pdf

sociale, mais la Cour de cassation, par deux décisions du 15 avril 2010 et du 3 juin 2011[109], estimait que les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale ne contrevenaient pas à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Le requérant de l'une de ces décisions décidait de saisir la Cour européenne des droits de l'Homme et le Défenseur des droits, informé que la Cour européenne retenait les dossiers introduits devant elle à ce sujet et qu'elle avait communiqué aux parties à la procédure les requêtes et ses questions[110], demandait à la Cour, conformément à l'article 36 § 2 de la CEDH et à l'article 44 § 3 a) de son règlement, l'autorisation de pouvoir soumettre des observations écrites dans ces dossiers. Cette démarche est l'aboutissement des discussions engagées par Dominique Baudis en janvier 2012 avec le président de la CEDH et de l'avis de principe émis par les collèges réunis lors de leur réunion conjointe du mois de mars 2012.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a poursuivi son action devant les juridictions françaises et présenté notamment des observations[111] dans le contentieux initié par un réclamant algérien devant l'Assemblée plénière de la Cour de cassation qui, par deux arrêts du 5 avril 2013[112], a reconnu en s'appuyant sur les observations du Défenseur des droits, le caractère discriminatoire de l'exigence posée lorsqu'il s'agit de ressortissants de pays bénéficiant d'un accord d'association avec l'Union européenne prévoyant l'égalité de traitement en matière de prestations sociales. A la suite de cet arrêt, la CNAF demandait aux CAF de tirer les conséquences de cette nouvelle jurisprudence en se désistant des contentieux en cours et en accordant le bénéfice des prestations familiales en faveur des ressortissants des pays signataires d'accords euro-méditerranéens prévoyant une clause d'égalité de traitement avec les nationaux : Algérie, Maroc, Tunisie, Turquie mais aussi, Albanie, Monténégro et San Marin.

4) Les enfants dans leur vie quotidienne

L'attention du Défenseur des droits est régulièrement appelée sur des questions concernant la vie quotidienne de certains enfants, dont la plus grande fragilité est parfois sous-estimée par leur environnement ou plus globalement par le système dans lequel ils évoluent. C'est ainsi que le Défenseur des droits a été amené, en 2013, à traiter de points aussi variés que le cinéma, la restauration scolaire ou la problématique du témoignage des enfants devant la justice.

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs parents mécontents des pratiques des exploitants de salle de projection concernant le choix des bande-annonce projetées avant un film classique ou un film d'animation « pour enfants » et donc destiné à un jeune public, comportant des scènes de violence ou présentant un caractère sexuel.

Après avoir recueilli les observations de parents, la Défenseure des enfants, par ailleurs membre de la commission de classification des œuvres cinématographiques, a auditionné le centre national du cinéma et de l'image animée, la fédération nationale des cinémas français et l'autorité de régulation professionnelle de la publicité. Ces auditions ont permis de constater plusieurs difficultés en la matière et notamment un dysfonctionnement : le non-respect du décret n° 90-174 du 23 février 1990 et de l'article L. 211-1 du code du cinéma et de l'image animée dont les dispositions prévoient qu'une bande-annonce obéit au même circuit de délivrance du visa et de classification qu'un film : passage en commission de classification des œuvres cinématographiques puis décision ministérielle. Or, dans les faits, très peu de bande-annonce sont effectivement transmises pour classification à la commission.

Le Défenseur des droits a pris une décision[113] portant recommandations à destination du ministère de la Culture et de la Communication et des autorités consultées. Ces recommandations visent à rappeler à chaque distributeur et producteur les termes du décret et de la loi précités et rappellent les règles coutumières aux exploitants : adapter les bandes-annonces au film projeté. Le Défenseur des droits sollicite, par ailleurs, une meilleure information du public sur les décisions et le travail de la commission de classification.

---

109. Cass. Civ 2ème, 15 avril 2010, n°09-69052
http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000023437395 et Cass. Ass. plén., 3 juin 2011, n°09-71352
http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000024175840

110. Requêtes n° 76860/11 et 51354/13 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141718

111. Décision MLD-2013-49 du 14 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-49.pdf

112. Cass. Ass. plén., 5 avril 2013, n°11-17520
http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000027282294

113. 25 février 2013

Les relations avec l'école

Accès à l'école d'un jeune d'origine comorienne

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation du jeune Harry, de nationalité comorienne, accueilli par sa famille à Mayotte en attente d'une inscription au collège.

Ce jeune et la personne qui l'accueille se sont présentés aux services académiques munis des documents nécessaires à son inscription. Celle-ci leur a été refusée au motif que la personne l'hébergeant ne disposait pas de l'autorité parentale sur ce mineur.

Le Défenseur des droits a adressé un courrier au rectorat indiquant que s'il comprenait le souci légitime de connaître les modalités d'accueil de cet enfant, la circulaire relative aux modalités d'inscription et de scolarisation prévoit que l'inscription dans un établissement scolaire ne peut être subordonnée à la présentation par la personne qui inscrit l'enfant d'un acte de délégation de l'autorité parentale. Après échanges avec le rectorat, le jeune a finalement pu être affecté dans un collège proche du domicile de l'accueillant. (dossier 13-009606)

Trois millions de jeunes élèves fréquentent les cantines scolaires. Près de 8 % des enfants seraient concernés par des problèmes d'allergie ou d'intolérance alimentaire. L'enquête menée en 2012 auprès des familles et des élus pour identifier les cas et motifs de refus à ces services, avait permis de recueillir 1200 témoignages sur lesquels le Défenseur des droits s'était appuyé pour recommander plusieurs bonnes pratiques et formuler des recommandations juridiques pour que le service public de la restauration scolaire, dès lors qu'il a été mis en place, soit ouvert à tous les enfants dont les familles le souhaitent. En 2013, des situations individuelles ont continué à donner lieu à des interventions de l'Institution.

Accueil d'un enfant à la cantine malgré son allergie

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant de 8 ans qui n'a plus été admis à la cantine en raison de son allergie alimentaire malgré le renouvellement du projet d'accueil individualisé (PAI).

La mairie a indiqué que les dispositions du règlement intérieur du service de restauration scolaire ne permettait l'accueil d'un enfant allergique à la cantine que lorsque, en cas d'ingestion accidentelle de l'allergène, l'enfant n'avait pas de traitement devant lui être administré ou pouvait attendre l'arrivée des secours.

Le Défenseur des droits a alors informé la mairie que ce règlement contenait une clause pouvant paraître discriminatoire et a conclu à l'existence d'une possible discrimination à l'égard de l'enfant en raison de son état de santé. La mairie a donc abrogé l'article incriminé et modifié le règlement afin que les enfants allergiques puissent manger à la cantine sous réserve de l'établissement d'un PAI et de sa validation par le médecin de l'Education nationale. (dossier 12-011190)

Une attention soutenue a par ailleurs été portée aux situations, bien plus rares certes mais aux conséquences lourdes, relatives aux exclusions de cantine.

Intervention de la police municipale au sein d'une cantine scolaire[114]

Le Défenseur des droits s'est saisi des circonstances de l'intervention d'une fonctionnaire de police municipale auprès d'une enfant de 5 ans, au sein d'une cantine municipale, suite à la notification à ses parents d'une mesure d'exclusion en raison d'impayés. Le père de l'enfant a déposé plainte pour violences volontaires.

Après enquête, le Défenseur des droits constate un manquement individuel à la déontologie de la part de l'agent de police municipale concerné mais décide de ne pas demander de mesure à son encontre, compte tenu des circonstances. Le Défenseur des droits recommande à la municipalité concernée de mettre en œuvre dans les meilleurs délais une nouvelle organisation du service de police municipale.

Le Défenseur des droits préconise qu'avant toute mesure d'exclusion d'enfant de la cantine scolaire, la municipalité s'assure non seulement du respect de la procédure telle que préconisée mais également de l'information conjointe des personnes exerçant l'autorité parentale. La municipalité doit informer préventivement les écoles, publiques ou privées, de toute mesure d'exclusion de la cantine municipale prise à l'encontre d'un(e) élève de leur établissement en raison d'impayés de ses parents.

Le Défenseur des droits recommande également, en cas d'absence d'un parent pour venir chercher son enfant à l'école exclu des restaurants municipaux, que la municipalité prenne contact avec toutes les personnes signalées sur la fiche d'inscription à la cantine ou à l'école de l'enfant. A défaut, l'enfant devra être pris en charge par les professionnels de l'action sociale et médico-sociale dans l'attente de l'arrivée d'une personne habilitée à le chercher.

Comme chaque année le 20 novembre, l'obligation faite par la loi de la remise par le Défenseur des droits d'un rapport consacré aux droits de l'enfant au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, a été le fruit d'une interaction, au sein de l'Institution, entre réclamations instruites et réflexion collective. A cet égard, le rapport 2013[115] portant sur l'enfant et sa parole en justice a permis de mettre en lumière des problématiques récurrentes ou emblématiques.

Au-delà des recommandations concernant l'audition – ou l'absence d'audition - des enfants par le juge aux affaires familiales, le Défenseur des droits a émis une série de recommandations relayant les interrogations émanant directement de saisines individuelles. Il en est ainsi de la proposition 4 *« Confier à l'enfant témoin un statut juridique précis qui lui garantisse des droits et prenne en compte la vulnérabilité due à sa minorité »*.

5) Justice familiale et adoption

En matière de justice familiale, le respect de l'interdiction qui est faite au Défenseur des droits de remettre en cause une décision juridictionnelle, ne lui permet pas de donner suite aux nombreuses réclamations qui lui sont adressées en la matière. Toutefois, il s'est largement investi sur ce sujet qui concerne des milliers d'enfants et de familles.

A titre d'exemple, alerté par des réclamations régulières, le Défenseur des droits a recommandé que la radiation d'un établissement scolaire n'intervienne qu'après l'accord des deux parents. De même, le Défenseur des droits a recommandé que le juge aux affaires familiales continue à statuer au regard de l'intérêt de l'enfant et que l'exécution de ses décisions soit mieux assurée, au besoin par de nouveaux outils qu'il aurait à sa disposition.

Le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants ont fait connaitre leurs positions en différentes occasions, notamment lors d'auditions parlementaires et de groupes de travail.

Si l'Institution demeure rarement saisie, les dossiers faisant état de difficultés en lien avec l'adoption recèlent bien souvent des obstacles difficilement surmontables pour les familles. C'est ce qui avait conduit la Défenseure des enfants à proposer en 2012 au groupe de travail, interne à l'Institution, portant sur l'intérêt supérieur de l'enfant de travailler sur ces questions. Le groupe a soumis au collège des recommandations qui visent à garantir, dans les procédures d'adoption, et en particulier au moment

114. Décision MSP-MDE-MDS-2013-125 du 11 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MDE-MDS-2013-125.pdf

115. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013_web.pdf

de l'agrément et de l'apparentement, que l'intérêt supérieur de l'enfant soit bien pris en compte.[116]

Dans le cadre des situations d'adoptions individuelles, qui représentent un tiers des adoptions internationales, pour lesquelles les parents n'ont eu recours ni à l'Agence française pour l'adoption ni à un organisme agréé pour l'adoption, le Défenseur des droits est régulièrement saisi des difficultés engendrées par ce type de procédure : impossibilité de faire venir l'enfant adopté en France, remise en cause de l'adoptabilité juridique de l'enfant par les juridictions françaises, refus de prononcer l'adoption, difficultés subséquentes pour effectuer les actes de la vie quotidienne relevant de l'autorité parentale… L'instruction de ces dossiers a parfois pu mettre en évidence le non-respect des procédures par les futurs adoptants et des doutes sur l'adoptabilité des enfants. Aussi, il semble que les avertissements insérés dans « les fiches pays » par le ministère des Affaires Étrangères ne suffisent pas à faire diminuer le nombre d'adoptions individuelles. La situation se complexifie encore quand des modifications importantes, telles que la ratification par un pays de la Convention de La Haye, surviennent alors que le processus d'adoption est amorcé. Le constat de ces difficultés a conduit le groupe de travail Intérêt supérieur de l'enfant à recommander que tous les pays interdisent de mener une adoption à titre individuel.

Dans d'autres situations, l'intervention de l'Institution facilite les démarches des familles ou renforce la prise en compte de l'intérêt de l'enfant.

Mention d'adoption sur un site internet de généalogie

Le Défenseur des droits a été saisi par les parents adoptifs d'un jeune homme, qui apparaissait sur un site Internet consacré à la généalogie avec la mention «ADOPTÉ» accolée à son nom. Les parents, qui n'avaient pas été informés de cette inscription, ont sollicité, en vain, le retrait de cette mention portant atteinte à la vie privée de leur fils et de leur famille.

Le Défenseur des droits a donc saisi le correspondant Informatique et Libertés du site Internet, afin de faire supprimer cette mention, s'appuyant sur la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978, qui dispose que tout utilisateur dispose d'un droit d'accès, de modification, de rectification et de suppression des données personnelles le concernant.

En l'espèce, la personne étant mineure, ses représentants légaux pouvaient agir en son nom. En 48 heures, le nom de l'enfant ainsi que la mention litigieuse ont été supprimés. (dossier 13-003495)

6) Mayotte : une situation de l'enfance inquiétante à tous égards

Le Défenseur des droits a rendu un rapport en avril 2013 sur la protection des droits des enfants à Mayotte[117], dans lequel il a formulé plusieurs recommandations sur la situation alarmante des mineurs de ce département.

Il a constaté avec satisfaction que, faisant écho à l'une de ses demandes, le Secrétariat permanent du droit des enfants a été mis en place par le Préfet de Mayotte sur le modèle de l'Observatoire des mineurs isolés (OMI) et que le Conseil général avait décidé de créer un observatoire départemental de la petite enfance composé des différents acteurs de la protection de l'enfance, en application de l'article 16 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007.

Le Premier ministre a mis en place un groupe de travail interministériel auquel le Défenseur des droits a participé. Plusieurs pistes d'amélioration ont ainsi été retenues : un meilleur encadrement de l'arrivée des mineurs isolés, particulièrement par la désignation d'administrateur ad hoc et le signalement systématique au juge afin que des mesures d'assistance puissent être ordonnées ; la construction d'une vraie zone d'attente ; le renforcement du soutien financier aux associations.

Dans plusieurs décisions, le Défenseur des droits a demandé la pleine application de l'ordonnance du 31 mai 2012 qui offre une base légale à l'accès de tous les enfants au système public de soins, la mise en place de l'AME ou d'une couverture médicale équivalente, l'affiliation directe à la sécurité sociale pour les mineurs isolés et les enfants dont les parents se trouvent en situation irrégulière.

Il demeure saisi de réclamations relatives aux pratiques de la caisse de sécurité sociale de Mayotte, qui impose aux demandeurs de présenter des documents non prévus par la loi (relevé d'identité bancaire nominatif par exemple, que le demandeur soit français ou étranger) ou encore qui procède à une lecture restrictive et contraire à la loi de la notion de régularité de séjour.

Depuis janvier 2014, Mayotte dispose du statut européen de « région ultrapériphérique » avec les conséquences juridiques qui en découlent puisque le droit de l'Union européenne s'y applique désormais. Le Défenseur des droits continue de plaider en faveur d'une évolution du droit applicable dans ce département en vue de le rendre davantage conforme au droit européen.

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

117. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf

Le Défenseur des droits a invité les commissaires européens, chargés de la politique régionale et urbaine et de l'emploi des affaires sociales et de l'inclusion à porter une attention toute particulière aux mesures proposées en faveur des mineurs isolés. Parallèlement, le Défenseur des droits a appelé l'attention du Premier ministre sur l'importance de mettre à profit les fonds européens dont Mayotte peut désormais bénéficier, en préconisant notamment la création d'un institut régional du travail social (IRTS) permettant de former localement aux métiers du social.

Concernant les règles propres au droit au séjour des étrangers à Mayotte, le Défenseur des droits a eu connaissance du projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ce texte visait à mettre fin aux spécificités en matière de droit des étrangers, mais ce projet maintient en réalité de très nombreuses dérogations au droit commun.

La circulaire du ministère de l'Intérieur du 6 juillet 2012 invitant les préfets à privilégier l'assignation à résidence des familles étrangères touchées par une mesure d'éloignement n'est pas applicable à Mayotte. Les conséquences en sont très graves pour le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Défenseur des droits a demandé au Ministre de l'Intérieur qu'une représentation de l'OFII à Mayotte soit installée - et non une déclinaison depuis la Réunion – afin d'accompagner le retour des étrangers majeurs et mineurs en situation irrégulière, de renforcer la lutte contre le travail illégal et de jouer un rôle d'information et de prévention de l'isolement des mineurs. Il a également appelé l'attention du Ministre de l'Intérieur sur l'une de ces dérogations, le maintien du caractère non suspensif du recours contre les décisions d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière.

Le Défenseur a rappelé qu'au regard de la jurisprudence européenne, le droit à un recours effectif, tel que garanti par l'article 13, exige que le recours en question soit de plein droit suspensif. Dans son avis du 19 novembre 2013, le Défenseur avait déjà souligné que *« les dispositions légales rendent de facto inopérants les recours exercés contre les arrêtés de reconduite à la frontière »* et qu'à ce titre, il *« recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à l'arrêt De Souza Ribeiro c/ France, d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière »*. Le Défenseur appellera sur ce dossier l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui se réunit en juin au sujet du suivi des arrêts de la Cour.

L'Institution avait déjà eu l'occasion à deux reprises de porter des observations devant le Conseil d'Etat afin de se prononcer sur la non-conformité de ces procédures de reconduite sans délais en présence d'enfants, avec les exigences du droit européen et de la Convention internationale des droits de l'enfant[118].

Ce dernier dossier concerne des mesures d'éloignement vers les Comores de deux enfants, arrivés sans représentant légal sur le territoire français, alors même que leur père, en situation irrégulière et présent sur le territoire de Mayotte, souhaitait les prendre en charge. Dans ses observations devant le Conseil d'Etat, le Défenseur des droits évoque l'absence d'un recours effectif contre les mesures d'éloignement à Mayotte et la pratique consistant à rattacher des mineurs à des tiers majeurs afin de procéder à leur expulsion. Il rappelle également l'absence de procédure permettant le regroupement familial à Mayotte et souligne le manquement des autorités administratives qui ne se sont pas assurées de la prise en charge effective de ces mineurs en cas de retour aux Comores. Si cette affaire est jugée recevable devant la Cour européenne des droits de l'Homme, saisie de cette affaire, le Défenseur présentera une demande de tierce intervention.

B. Les droits des personnes malades ou âgées

1) Le Défenseur des droits : un observatoire de l'évolution de la protection et du respect des droits dans le domaine de la santé

Le pôle santé du Défenseur des droits travaille en réseau et déploie un dispositif adapté à la complexité et à la diversité des missions : de l'information, au simple « aiguillage » vers les structures locales de médiation, en passant par le soutien d'un professionnel de santé en difficulté, l'examen approfondi du dossier en cas de conflit, la médiation physique, l'alerte sur une situation susceptible d'avoir un impact sanitaire, le retour d'expérience auprès des acteurs, jusqu'à la proposition de réforme.

118. Décisions MLD-2013-25 du 22 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-25.pdf et MDE-2013-253 du 5 décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-253.pdf

Les dossiers dans lesquels est observé un préjudice corporel susceptible d'engager la responsabilité pénale, civile ou administrative d'un professionnel de santé font l'objet d'une analyse approfondie par l'équipe pluridisciplinaire du pôle composée essentiellement de professionnels en activité (médecins spécialistes, juristes, avocats, directeurs d'hôpital et experts des négociations complexes). En fonction de la nature et de la gravité des informations rapportées, et après leur vérification, le Défenseur des droits fait un usage adapté de ses pouvoirs selon les caractéristiques du litige, en vue de sa résolution : vérification sur place, audition, médiation, recommandation, observations devant les juridictions…

La plateforme d'écoute et d'information du Défenseur des droits dédiée à la santé permet de profiler les types de réclamations et d'évaluer le niveau d'attente ou d'inquiétude des réclamants. 60 % des requêtes sont liées à une demande d'éclaircissement sur une situation individuelle, 25 % constituent une demande d'information, 10 % une assistance à la médiation et 5 % un témoignage.

Dans certains cas les patients se heurtent à un refus de soins.

Accès à une procédure chirurgicale d'une personne déboutée du droit d'asile[119]

La réclamante, de nationalité guinéenne, accompagnée par la Cimade, a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de pratiquer une opération de reconstruction gynécologique dans le cadre d'une chirurgie réparatrice que lui a opposé une clinique, *«qui ne pourrait pratiquer l'intervention (…), Sandra n'étant pas à ce jour, en règle avec ses papiers. Dès régularisation de ceux-ci, nous pourrons convenir d'une autre date d'intervention».*

Le récépissé de demande d'asile de la réclamante a pris fin trois mois plus tôt, Sandra a sollicité le réexamen de sa situation auprès de l'OFPRA puis de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui ne s'est pas encore prononcée à ce jour.

Par courriel, le responsable administratif et financier sollicitait une copie du titre de séjour de Sandra en précisant que *«si celui-ci n'est plus valide, les droits CMU deviennent caduques».*

Le Défenseur des droits, a fait savoir à la clinique qu'il ne partageait pas cette analyse de la situation.

En effet, concernant l'affiliation à l'assurance maladie, au vu des articles L. 161-8 et R. 161-3 du code de la sécurité sociale, il existe un maintien des droits pendant un an à compter de la perte d'une des conditions permettant l'ouverture des droits (dans le cas d'espèce, la perte du droit au séjour).

Le droit au séjour ayant été perdu il y a peu de temps et la réclamante résidant toujours en France, les droits demeurent ouverts, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs l'attestation de la Caisse primaire d'assurance maladie transmise à la clinique.

Concernant la couverture complémentaire, s'il n'existe pas de droit au maintien comparable, celle-ci est en tout état de cause ouverte pour une durée incompressible d'un an ainsi qu'en témoigne la même attestation CPAM.

Au jour du refus, Sandra était donc également couverte sur ce plan pendant 8 mois encore.

Il résulte de ce qui précède que l'établissement s'est en réalité substitué à la CPAM pour l'examen des droits à l'assurance maladie de la réclamante, de crainte que cette opération ne soit pas financée.

En persistant à refuser de pratiquer l'intervention, la clinique a pris une décision de refus de soins discriminatoire à raison de la nationalité, prohibée par les articles L. 1110-3 du code la santé publique, 225-1 et 225-2 du code pénal et l'article 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

Toutefois, à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, la directrice des soins de la clinique a informé Sandra de la reprogrammation de l'intervention chirurgicale.

En 2013, 46 % des dossiers traités par le pôle santé ont concerné la qualité et la sécurité des soins : qu'il s'agisse d'un accident médical, d'un retard de diagnostic ou d'une infection nosocomiale.

119. Décision MLD-MSP-2014-001 du 6 février 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MSP-2014-001.pdf

Sécurité des soins – infection nosocomiale

Colette, 59 ans, a été opérée du dos en raison d'une hernie discale, en 2012, dans une clinique du sud de la France. Les suites immédiates de l'intervention chirurgicale ont été marquées par l'apparition d'un déficit neurologique du membre inférieur droit et de troubles sphinctériens. Au 6e jour post-opératoire, Colette a présenté une fièvre élevée, un syndrome méningé et des troubles sévères de la conscience. Le diagnostic de méningite étant posé, un traitement anti-infectieux et des mesures de réanimation ont été débutés sans délai.

Colette a été transférée par le Service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR), le même jour, dans le service de réanimation polyvalente du centre hospitalier de proximité où elle décédera d'une méningite post-opératoire (nosocomiale), 48 heures après son admission. La famille de Colette a saisi le Défenseur des droits en fin d'année 2012.

Selon l'avis du pôle santé, après analyse approfondie du dossier médical, la survenue précoce d'une méningite dans les suites d'une intervention neurochirurgicale pourrait être le fait d'une contamination bactérienne pré-opératoire, posant ainsi l'hypothèse du caractère nosocomial de cette infection.

La rencontre de l'équipe médicale des services du Défenseur des droits a permis à la famille de Colette d'orienter ses démarches vers la Commission de conciliation et d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux qui a demandé une expertise médicale. (dossier 12-011797)

Droits des patients – Secret médical[120]

Le Défenseur des droits a été saisi par une personne instituée bénéficiaire par l'un de ses parents décédé, d'un contrat d'assurance de type « capital décès ». La société d'assurance, pour apprécier les droits du bénéficiaire, refuse de prendre en compte les pièces médicales transmises par le médecin hospitalier en charge du patient jusqu'à son décès, exigeant que le médecin remplisse formellement un questionnaire médical préétabli.

Le praticien ayant refusé de se plier à une telle demande de la société d'assurance, le bénéficiaire se retrouve dans l'incapacité matérielle de faire valoir ses droits.

Le Défenseur des droits a porté une appréciation générale sur les conditions d'accès pour les bénéficiaires de contrats d'assurance vie et pour les sociétés d'assurance, aux informations médicales concernant une personne décédée, ainsi qu'aux conditions matérielles de la garantie de la confidentialité lors d'envois postaux d'éléments médicaux aux sociétés d'assurance. Il a formulé six recommandations visant à clarifier ces conditions d'accès.

Les affaires liées au non-respect des droits des malades représentent 33 % des dossiers : un défaut d'information, une difficulté d'accès aux soins pour des patients psychiatriques, sans négliger les difficultés d'interprétation de la loi Léonetti sur la fin de vie. Les questions liées à la déontologie médicale (violation du secret médical, refus de soins, pratique de la médecine alternative) ainsi que les affaires touchant à la bioéthique sont en constante augmentation (don d'organe, essai thérapeutique sur enfant…).

Enfin, plus de 20 % des saisines du pôle santé concernaient des faits de maltraitance sur des personnes vulnérables, tels que le non-respect de la douleur et de l'intimité, des humiliations, des coups portés par des soignants, le manque d'hygiène, le défaut de communication…

120. Décision MSP-2013-209 du 19 novembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-2013-209.pdf

2) Les situations de maltraitance : de la protection des personnes vulnérables à la médiation

Entre autres compétences, le pôle santé du Défenseur des droits a celle d'instruire les réclamations relatives à des faits de maltraitance sur les personnes âgées ou de discriminations concernant les personnes handicapées. Ces situations peuvent parfois révéler des cas d'emprises mentales sur ces patients ou de maltraitances financières, voire porter atteinte à la dignité du corps de défunts au sein d'établissements sanitaires et médico-sociaux.

Ces réclamations ont émané, dans la majorité des cas, de proches de personnes vulnérables mais également de certains professionnels, car les personnes vulnérables sont souvent dans l'incapacité de revendiquer leurs droits en raison leur état cognitif très dégradé, de la peur de représailles ou par pudeur.

Violences sur personnes vulnérables[121]

Le Défenseur des droits s'est autosaisi de faits qui concernaient la prise de photographies humiliantes de personnes âgées vulnérables dans une unité de soins de longue durée (USLD) suite à un signalement reçu par ses services.

Les pôles santé et justice du Défenseur des droits ont mené une investigation qui avait pour objectif :

- de porter une appréciation générale sur les agissements individuels, l'organisation et l'environnement managérial qui ont pu engendrer des comportements déviants de membres du personnel du centre hospitalier concerné ;
- de proposer des recommandations pour éviter la réitération de comportements portant atteinte à la dignité des résidents et des personnes hospitalisées.

Cette enquête a consisté, notamment en une visite sur place, des entretiens avec les familles des résidents concernées par les faits et des rencontres avec plus d'une vingtaine de professionnels (administratifs, soignants/médicaux).

En juin 2013, le Défenseur des droits formulait cinq recommandations auxquelles l'ensemble des institutions concernées (préfecture, agence régionale de santé, Haute autorité de santé, centre hospitalier) ont répondu.

Pour illustrer la réactivité de ces institutions et leur engagement à suivre la totalité des recommandations du Défenseur des droits, on notera :

- la radiation d'un membre du personnel des cadres de la fonction publique hospitalière ;
- la nomination d'un adjoint au directeur, le recrutement d'un DRH et d'un directeur de soins ;
- la mise en place d'un suivi des missions dévolues au médecin coordonnateur ;
- l'engagement d'une réflexion territoriale avec l'appui de l'agence régionale de santé sur la coordination médicale à partir du centre hospitalier de recours ;
- la mise en place au niveau régional d'actions de sensibilisation à la bientraitance ;
- la décision de la Haute autorité de santé de surseoir à la certification de l'établissement.

Dans la plupart des situations rencontrées, les faits évoluent bien souvent vers des ruptures totales de dialogue entre les familles de résidents et les directions d'établissements. Ces conflits ont, de plus en plus fréquemment, des conséquences dramatiques, comme des ruptures abusives de contrats de séjours, - *déracinant ainsi les résidents d'EHPAD souvent très âgés* -, des limitations de visite, voire des interdictions complètes pour les familles ou proches de résidents.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a constaté une augmentation des cas de maltraitance ou de négligence extrême envers des personnes en situation de handicap (âgées ou non). Il s'agissait notamment de contentions non encadrées, d'abandon des patients, de transferts impossibles du fait d'un nombre insuffisant de structures d'accueil sur le territoire, d'une usure extrême des familles par manque de solutions de prise en charge, du délai de traitement des dossiers par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Enfin, l'Institution a constaté le désarroi de certaines familles dont les parents ou proches, sous mesure de protection, rencontrent des difficultés pour se faire entendre par l'établissement avec lequel elles sont en conflit. Elles ont le sentiment d'être totalement écartées des décisions prises par la direction

121. Décision MSP-MLD-2013-70 du 9 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2013-70.pdf

ou le médecin de l'établissement. Cela accroît leur sentiment de culpabilité – *d'autant plus que ces familles étaient, avant l'entrée en EHPAD, des aidants familiaux* – d'impuissance et de colère.

La naissance de ces conflits est favorisée par le défaut d'intermédiaire de confiance au sein des établissements médico-sociaux, notamment de médiateurs dans les établissements, en opposition avec le secteur sanitaire où les médiateurs et commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC) sont présents.

Le Défenseur des droits s'attache à favoriser l'organisation de médiations locales qui permettent, même si celles-ci interviennent après le décès de la personne âgée, de conforter le sentiment des familles d'avoir honoré la mémoire de leur proche, mais également d'acter des engagements formels des directions d'établissements pour la poursuite d'actions d'amélioration.

Rupture du contrat de séjour d'une personne âgée

Gladys s'est trouvée désemparée face à un retour à domicile de son père envisagé par un établissement, devant prendre effet la veille de Noël, dans une structure familiale fragilisée et d'autant moins propice à cet accueil que la relation avait pu s'y trouver, par le passé, émaillée de comportements difficiles et violents. Déplorant par ailleurs que cette éventualité n'ait pas été, au moins, accompagnée par un projet thérapeutique et social inscrivant le père dans un suivi régulier et finalisé, Gladys a saisi le Défenseur des droits en faisant part de sa vive inquiétude.

L'Institution a pris contact avec la direction de l'établissement afin que le père de Glagys puisse bénéficier d'un hébergement adapté à son état de santé, un maintien provisoire dans la structure hospitalière en attendant la mise en place rapide d'un projet de suivi thérapeutique et social mieux finalisé. Une rencontre a pu être organisée entre Gladys et la direction, dissipant l'inquiétude de la famille. (dossier 13-014077)

Conditions de séjour d'un adulte autiste faisant l'objet d'une mesure judiciaire de soins psychiatriques

Franck est un adulte autiste. Depuis 20 ans, il est maintenu en hôpital psychiatrique, en raison de troubles de comportement. Sans mettre en cause l'établissement de soins où il se trouve hospitalisé, la famille considère qu'il y est objectivement maltraité.

L'objectif immédiat de cette saisine était de sortir Franck de l'établissement où il se trouve hospitalisé pour qu'il puisse retourner, près de sa famille, dans son établissement d'origine.

Le Défenseur des droits s'est attaché à faciliter le dialogue entre les deux établissements concernés et leurs équipes médicales, dans un contexte rendu difficile. Il s'est appuyé pour cela sur la bonne volonté des deux directions et s'est rapproché de l'Agence régionale de santé dont les moyens d'accompagnement ont pu être obtenus.

Cette situation s'est réglée par l'accueil de Franck dans une chambre spécialement aménagée dans son établissement d'origine. Parallèlement, sera sollicitée la levée de la mesure de justice ayant initialement prévue la poursuite de soins psychiatriques en unité adaptée. (dossier 13-08685)

3) Le droit des personnes âgées vulnérables en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes : de la collaboration avec les professionnels aux recommandations du Défenseur des droits

Le Défenseur a été destinataire de réclamations lui parvenant également par des collectifs de familles pour dénonciation de négligences quotidiennes, telles que le défaut d'aide à l'alimentation, à la toilette, ainsi que des changes non effectués… Lors du traitement de ces plaintes et dans le cadre de vérifications des plans d'actions engagés par ces établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), le Défenseur des droits a procédé à des vérifications sur place.

Ces visites ont permis de vérifier la mise en œuvre de recrutement de personnels d'encadrement, la création de dispositifs de prévention des situations de maltraitance (procédures de signalement notamment), la promotion de la bientraitance, via la création d'espaces dédiés, la tenue de réunions d'équipes pluridisciplinaires pour évoquer les situations des patients et la mise en œuvre de plans de lutte contre l'absentéisme.

L'ensemble de ces constats a donné lieu à plusieurs recommandations sur le respect des droits des personnes âgées vulnérables avant et pendant leur séjour en établissement spécialisé, telles que l'anticipation de la prise en charge, le consentement éclairé, la gestion des conflits[122].

Au vu de ces remontées d'informations récurrentes et des réflexions menées lors de l'instruction de ces dossiers, une table ronde sur « les droits des personnes âgées vulnérables hébergées en EHPAD » s'est tenue le 12 novembre 2013, au sein de l'Institution du Défenseur des droits. Plusieurs pistes ont été retenues, notamment :

- a promotion des dispositifs existants dans le domaine sanitaire, tels que la personne de confiance et les directives anticipées, et dont la mise en œuvre pourrait être étendue au secteur médico-social ;
- la nécessité d'homogénéiser les contrats de séjours dans les EHPAD, entre les secteurs publics et privés, afin de tendre vers un contrat unique. ;
- le renforcement des organes de médiations existants.

Le Défenseur des droits reste extrêmement vigilant quant au respect des droits et de la dignité des plus vulnérables et a, avec entre autres cette finalité, co-rédigé, avec le ministère des affaires sociales et de la santé, le guide « Usagers, votre santé, vos droits »[123], ouvrage destiné à connaître ses droits et à mieux les faire valoir dans le domaine de la santé.

C. Le contrôle de l'action des forces de l'ordre

L'action du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité vise à faire connaître les bonnes pratiques comme à prévenir le renouvellement des mauvaises pratiques ou empêcher leur pérennisation.

Deux faits marquants sont à relever.

En premier lieu, le nouveau code de déontologie, de la police nationale et de la gendarmerie nationale consacre le rôle du Défenseur des droits en qualité de contrôleur externe de la police et de la gendarmerie.

Article R.434-24 du code de la sécurité intérieure :

« La police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution.

L'exercice par le Défenseur des droits de ce contrôle peut le conduire à saisir l'autorité chargée d'engager les poursuites disciplinaires des faits portés à sa connaissance qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.

Lorsqu'il y est invité par le Défenseur des droits, le policier ou le gendarme lui communique les informations et pièces que celui-ci juge utiles à l'exercice de sa mission. Il défère à ses convocations et peut à cette occasion être assisté de la personne de son choix ».

122. Décision MSP-MLD-2013-57 du 11 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2013-57.pdf

123.http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/usagers-de-la-sante_vos-droits_ddd_edition-2014.pdf

En second lieu, le taux de réponse positive de 80,5 % témoigne de la réelle prise en compte des recommandations générales du Défenseur. Les enquêtes et les décisions du Défenseur des droits visent à identifier ceux qui ont commis des manquements et à lutter contre le sentiment d'impunité qui peut exister à la fois chez les citoyens et chez les professionnels concernés, comme à innocenter les agents injustement mis en cause. A ce sujet, le nombre de demandes de poursuites disciplinaires, 11 en 2013, est très relatif par rapport au nombre de dossiers traités : 457 ; le suivi de ces demandes est en revanche plus problématique avec 30 % de demandes suivies d'effets, 40 % partiellement suivies d'effets et 30 % non suivies d'effets.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever trois grandes tendances ressortant des réclamations parvenues et traitées par le Défenseur des droits en 2013 : la question de l'usage de la force demeure l'objet le plus récurrent des réclamations ; la mise en cause de comportements susceptibles de dégrader la relation entre les forces de l'ordre et la population est également préoccupante ; enfin, la question toujours sensible des relations entre les forces de sécurité et le public continue de faire l'objet d'attentions particulières.

1) L'usage de la force

Confrontées à des situations de violence, et afin d'assurer leur propre sécurité et celle des citoyens, les personnes exerçant une activité de sécurité se retrouvent régulièrement dans des situations où elles doivent faire usage de la force. Premier motif (25 %), de saisine du Défenseur des droits, celui-ci examine systématiquement si cet usage était proportionné et conforme aux règles de droits en vigueur. Il est particulièrement attentif aux situations qui ont abouti au décès de la personne concernée par l'intervention.

L'impératif de proportionnalité de l'usage de la force

Le Défenseur des droits apprécie la proportionnalité de l'usage de la force au regard notamment du but poursuivi lors de l'intervention, du comportement des réclamants et des lésions médicalement constatées (notamment leur gravité). Des éléments touchant à la personne du réclamant, tels que l'âge, entrent également en ligne de compte, de même que les gestes techniques ou l'arme utilisés.

Ainsi, parmi les nombreuses affaires traitées, le Défenseur des droits a notamment été amené à recommander des sanctions disciplinaires pour usage disproportionné de la force, à l'encontre d'un policier ayant eu recours à un coup de poing sur le visage d'une femme âgée de 67 ans[124] ou contre un militaire de la gendarmerie pour un recours disproportionné au gaz lacrymogène sur un attroupement[125]. Il est important de souligner qu'user de la force sur un individu déjà maîtrisé[126] ou placé sous la protection des forces de l'ordre[127] constitue un manquement à l'obligation de sauvegarde de l'intégrité physique qui pèse sur les personnels de sécurité également susceptible d'être sanctionné ou, à tout le moins de conduire à un rappel de textes[128]. Il en est de même en cas d'absence de précautions au cours du transport[129] d'une personne interpellée.

L'engagement de sanctions ne peut toutefois être sollicité que dans les cas où l'auteur des violences a pu être identifié.

Enfin, dans de rares cas, les blessures bien que graves, peuvent se révéler accidentelles et ne pas engager la responsabilité des personnels concernés.

Les décès survenus à la suite d'une intervention des forces de l'ordre

Le Défenseur des droits estime que le décès d'une personne lors d'une intervention des forces de l'ordre est toujours un drame qui justifie qu'il s'en saisisse d'office. Neuf affaires concernant les circonstances de décès sont actuellement en cours, et le Défenseur des droits s'est saisi de quatre affaires en 2013. Le Défenseur des droits n'a pas été en mesure de prendre de décision à cet égard au cours de l'année 2013, notamment en raison de la complexité des investigations engagées qui nécessitent du temps pour réunir tous les éléments de preuve possibles, qu'ils soient à charge ou à décharge.

124. Décision MDS-2013-76 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-76.pdf

125. Décision MDS-2013-139 du 2 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-139.pdf

126. Décision MDS-2013-188 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-188.pdf

127. Décisions MDS-2013-52 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-53.pdf et MDS-2013-141 du 2 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-141.pdf

128. décision MDS-2013-52 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-52.pdf

129. Décision MDS-11-010048 du 22 janvier 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-11-010048.pdf

Interpellation violente[130]

M. G. est rentré à son domicile, dans un lotissement résidentiel, vers 4h00, après une soirée passée chez une amie au cours de laquelle il avait bu, selon ses dires, huit ou neuf bières. Arrivé près de chez lui, il a rencontré son voisin et ami F. Ce dernier était à la porte de son domicile en raison d'un différend avec son père, qui avait appelé la police à ce sujet. Très rapidement, un fourgon de police s'est arrêté devant le domicile de ce dernier. Deux policiers en sont descendus et ont demandé aux deux jeunes gens de présenter leurs papiers d'identité. M. G., qui ignorait le conflit antérieur à son arrivée, croyant à un contrôle de routine, a expliqué qu'il se trouvait en face de chez lui et a tenté de s'y soustraire. Après une brève altercation verbale entre M. G. et les policiers, le premier a été amené au sol et menotté par les seconds qui souhaitaient l'interpeller en raison de son état d'ébriété et de propos outrageants.

Du lieu du menottage vers le fourgon, le brigadier M. a été atteint par des coups de pieds assénés par M. G., sans qu'il soit clairement établi, en raison des versions contradictoires, à quelle fin – en défense en ou attaque – ni à quel moment, ni leur nombre. En réaction et, selon lui, pour tenter de se protéger à son tour, le brigadier M. a infligé un coup de genou dans le nez de M. G. qui marchait menotté à ses côtés.

Malgré sa blessure au visage et son état d'ébriété, M. G. a été installé allongé face au sol dans le fourgon.

S'agissant du coup reçu au visage à l'occasion du déplacement de M. G., eu égard au fait que l'intéressé était déjà entravé, qu'il n'opposait pas une résistance telle qu'elle ait contraint le brigadier M. à un geste de protection et que le coup porté ne s'apparente pas à un geste autorisé dans les manuels, le Défenseur des droits considère qu'il constituait un usage disproportionné de la force.

S'agissant du traitement réservé à M. G. durant son transport vers le commissariat, considérant qu'il présentait des blessures suite au coup reçu et que son état d'ébriété pouvait présenter un danger pour lui-même, le Défenseur des droits considère que son transport sur le plancher du véhicule ne se justifiait pas et constitue un manquement à la déontologie.

Le Défenseur des droits a donc recommandé que le brigadier M. fasse l'objet d'une procédure disciplinaire. Le ministre de l'Intérieur a rapidement fait savoir qu'une enquête administrative serait ouverte, mais aucune information n'a été communiquée sur les suites qui y ont été données.

2) Les comportements susceptibles de dégrader la relation entre les forces de l'ordre et la population

Certains comportements dénoncés par les auteurs de saisine ou constatés dans certaines affaires traitées par le Défenseur des droits sont susceptibles de dégrader la relation entre la population et les forces de l'ordre censées la protéger.

Les contrôles d'identité abusifs

Au cœur de la relation police-citoyens, parce que quotidienne et particulièrement visible, la pratique du contrôle d'identité constitue l'un des motifs récurrents des réclamations adressées au Défenseur des droits ; elle a fait l'objet un rapport thématique publié en octobre 2012[131].

Dans le cadre de ses enquêtes, le Défenseur des droits a été amené à constater que les forces de l'ordre ne respectaient pas systématiquement le cadre législatif de ces contrôles, issu des dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale. C'est ainsi par exemple que le Défenseur a rappelé que le lieu du contrôle ou encore le regard « fuyant et inquiet » de la personne contrôlée, ne pouvaient être des critères suffisants pour fonder un contrôle d'identité[132]. De la même manière, constatant une certaine systématicité à l'occasion des contrôles, le Défenseur a été amené à rappeler les conditions dans lesquelles les palpations de sécurité pouvaient être réalisées, sous peine de constituer une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but à atteindre[133].

130. Décision MDS-11-010048 du 22 janvier 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-11-010048.pdf

131. Rapport du Défenseur des droits relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, oct. 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf

132. Décision MDS-2013-36 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf

133 Décisions MDS-2013-36 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf et MDS-12-007992 du 21 décembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-12-007992.pdf

Ces constats ont conduit le Défenseur des droits à recommander le rétablissement du matricule sur les uniformes des forces de l'ordre afin notamment de faciliter la contestation des pratiques illicites[134]. Ces demandes ont été prises en compte dans le nouveau code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale, entré en vigueur le 1er janvier 2014.

Contrôle d'identité et palpation de sécurité en raison du lieu fréquenté[135]

Deux personnes ont été soumises à un contrôle d'identité alors qu'elles marchaient de nuit en direction d'une gare RER de la Courneuve.

Le réclamant indiquait que ce contrôle d'identité était sans fondement, tout comme la palpation de sécurité à laquelle il a été soumis alors qu'il avait présenté sa carte d'identité. Il indiquait également que son ami avait été tutoyé et que, malgré sa demande, les fonctionnaires de police n'avaient pas voulu faire état de leur matricule.

Au cours de l'enquête diligentée par le Défenseur des droits, les fonctionnaires de police à l'origine de cette intervention ont justifié le contrôle d'identité par le comportement des deux personnes, susceptible selon eux de révéler l'existence d'une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles avaient commis ou tenté de commettre une infraction, et ce d'autant qu'elles se trouvaient à une heure tardive dans un endroit qualifié de particulièrement criminogène car connu notamment pour ses nombreux trafics de stupéfiants. De plus, certains fonctionnaires ont également indiqué que le contrôle d'identité litigieux avait été en partie motivé par leur regard *«fuyant»* et *«inquiet»* à la vue du véhicule de police.

Les déclarations parfois contradictoires des fonctionnaires, tout comme la vacuité de leur argumentation, ont permis au Défenseur des droits de constater que le lieu dans lequel se trouvait ces personnes, à une heure tardive, a été l'une des principales motivations des fonctionnaires pour effectuer le contrôle d'identité. Il s'ensuit que les conditions de ce contrôle n'ont pas respecté les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale et constituent un manquement à la déontologie de la sécurité justifiant un rappel des fonctionnaires à leurs obligations.

Si le tutoiement allégué dans la réclamation n'a pu être prouvé, en revanche, la majeure partie des fonctionnaires entendus au cours de l'enquête ont indiqué pratiquer de façon quasi-systématique les palpations de sécurité à l'occasion des contrôles d'identité. Le Défenseur des droits a donc rappelé que ces palpations doivent être limitées aux seules hypothèses dans lesquelles il existe des raisons de penser que la personne soumise au contrôle d'identité est susceptible de dissimuler des objets prohibés ou dangereux, à défaut de quoi, les palpations constituent une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but à atteindre.

Enfin, après avoir rappelé la nécessité de pouvoir identifier les forces de l'ordre au cours de leur intervention, le Défenseur des droits a pris acte de la décision du ministre de l'Intérieur de créer un tel dispositif et a appelé de ses vœux une mise en œuvre rapide de celui-ci.

Le ministre de l'Intérieur a répondu qu'il partageait l'analyse du Défenseur des droits sur le cas d'espèce et que ses recommandations générales étaient en cours de mise en place.

134 Décisions MDS-2013-44 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-44.pdf et la réponse du ministre de l'Intérieur http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/djl/rep-decision_mds-2013-44.pdf et MDS-2013-48 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-48.pdf et la réponse du ministre de l'Intérieur http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/djl/rep-decision_mds-2013-48.pdf

135 Décision MDS-2013-36 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf

Les refus d'enregistrer une plainte

Le grief portant sur le refus de recueillir les plaintes de victimes par les services de police et de gendarmerie est soulevé dans 9,6 %[136] des saisines reçues en 2013 par le Défenseur des droits. Ainsi l'article 15-3 du code de procédure pénale et l'article 5 de la charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes prévoient l'obligation de recevoir les plaintes des victimes d'infraction. Or le Défenseur des droits a constaté à plusieurs reprises que certaines victimes d'infractions se voient opposer des conditions à l'enregistrement de leur plainte, ce que les textes ne prévoient pas. Particulièrement soucieux de la qualité de l'accueil réservé aux victimes, il a ainsi rappelé que les services habilités ne peuvent conditionner l'enregistrement d'une plainte à la présentation immédiate de documents ou de justificatifs à la constitution de l'infraction tels le certificat médical[137], sauf cas où l'absence d'infraction est incontestable[138] ou encore en demandant à la victime de se présenter le lendemain car elle avait consommé deux verres de vin au cours de la soirée[139].

Refus d'enregistrement d'une plainte[140]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à une altercation survenue entre un client et un agent de sécurité. Le réclamant affirme notamment avoir été victime de coups et de jets de gaz lacrymogène. Il indique, en outre, n'avoir pu déposer plainte immédiatement auprès des services de police au motif qu'il n'avait pas de certificat médical.

L'enquête du Défenseur des droits a notamment permis de confirmer que le réclamant n'avait pu faire enregistrer sa plainte dès le lendemain des faits au commissariat de police, ce qui est contraire aux obligations professionnelles et déontologiques des fonctionnaires de police. Déplorant à nouveau un tel manquement à la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a cependant pris acte avec satisfaction du rappel ferme opéré en la matière par le directeur départemental de la sécurité publique du Bas-Rhin.

Les propos déplacés et le tutoiement[141]

Ce grief constitue le deuxième motif de saisine du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité[142]. Les réclamants se plaignent ainsi d'avoir été tutoyés[143] par des personnels de sécurité au cours de contrôles d'identité ou d'interpellations. Sont également rapportées des allégations d'insultes, de propos humiliants, de propos homophobes, ou encore de propos à caractère racial ou religieux. Conscient que de tels comportements, bien qu'ils ne représentent que les agissements de certaines personnes et non des professionnels de la sécurité dans leur ensemble, peuvent provoquer un sentiment d'humiliation particulièrement fort chez les victimes et de rejet de l'ensemble des forces de sécurité, le Défenseur des droits a recommandé de rappeler aux auteurs de tels propos qu'ils devaient avoir une attitude exemplaire. En outre, le Défenseur des droits encourage leur hiérarchie à mettre en place des formations[144] à destination des agents afin de les préparer aux échanges qu'ils ont avec le public. Enfin, l'expérimentation de caméras-piétons en cours actuellement dans la police nationale et dans la gendarmerie nationale constitue pour le Défenseur des droits un moyen efficace de prévenir l'usage de propos déplacés et/ou du tutoiement, de part et d'autre, et propice à l'amélioration des relations police-citoyens.

136. Lettre d'information n°3 du Défenseur des droits de décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nlunifiee/defenseurdesdroits-nl3-20131203.pdf

137. Décision MDS-2013-73 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-73.pdf

138. Décision MDS-2013-241du 12 décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-241.pdf

139. Décision MDS-2014-051 du 18 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-051.pdf

140. Décision MDS-2013-73 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-73.pdf

141. Lettre d'information n°7 du Défenseur des droits du 7 avril 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nlunifiee/defenseurdesdroits-nl7-20140404.pdf

142. En 2012, sur l'ensemble des réclamations traitées, 17,4 % concernaient exclusivement des propos déplacés et/ou l'usage du tutoiement ; en 2013 ce chiffre est passé à 18,9 % (le grief est également parfois invoqué, sans que la proportion apparaisse, au moment d'un refus de plainte ou lorsque des violences sont alléguées)

143. Décision MDS-2013-36 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf

144. Décision MDS-2013-183 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-183.pdf Décision MDS-2013-183 du 24 septembre 2013

Propos déplacés[145]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux propos tenus par un fonctionnaire de police sur le numéro 17 police secours dans la nuit du 3 août 2013, aux diligences mises en œuvre suite à ses appels ainsi qu'au refus de prendre une plainte, le 5 août 2013.

La réclamante sollicitait l'intervention d'un équipage de police en raison de dégradations commises sur sa caravane.

De l'enquête réalisée, il ressort que les fonctionnaires de police se sont bien rendus sur les lieux mais n'ont pu intervenir en raison de la non localisation de la réclamante, et que, le policier, opérateur 17 police secours le soir des faits, a porté atteinte à la dignité de la réclamante et a manqué d'exemplarité dans les propos qu'il a tenus au cours d'un de ses appels : le policier a répondu à la réclamante «mais qu'est-ce que vous voulez ? Que l'on vous donne un hôtel pour la nuit ?» et qu'«elle n'appelait pas les services de police lorsqu'elle commettait des vols».

Le Défenseur des droits a constaté qu'une réponse adéquate consistant en un rappel à la règle a été apportée et que le policier dont la responsabilité a été mise en cause a été sanctionné par sa hiérarchie. Dès lors, il n'a pas recommandé la mise en œuvre de nouvelles poursuites disciplinaires.

En revanche, il a recommandé que ce fonctionnaire de police bénéficie de la formation dispensée aux opérateurs des centres et salles d'information et de commandement, qu'il a déclaré ne pas avoir suivie.

L'opposition à l'enregistrement vidéo des interventions des forces de l'ordre

La question de l'enregistrement vidéo des interventions de police et de gendarmerie fait régulièrement débat. Le Défenseur des droits est saisi par des personnes qui se plaignent du comportement des agents qu'ils ont tenté de filmer qui y ont vu une marque de défiance.

La circulaire du 23 décembre 2008 du ministre de l'Intérieur prévoit notamment que les policiers ne peuvent s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission, en dehors des cas prévus par l'article 226-1 du code pénal (droit au respect de la vie privée). De plus, 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 cependant qu'entre autres exceptions, pour des raisons de sécurité, dans le cas du maintien d'individus à distance d'une action présentant des risques pour les personnes se trouvant à proximité, la possibilité de filmer puisse être limitée.

Le Défenseur des droits a, dans une décision du 7 février 2013[146], condamné la saisie de matériel vidéo d'une personne appartenant à un groupe de manifestants, qui s'était installée dans un arbre pour filmer l'opération de blocage d'un train transportant des déchets radioactifs.

Dans une décision du 19 novembre 2013, le Défenseur des droits a constaté que certains des fonctionnaires de police ayant participé à une interpellation au cours d'une fête dans un appartement ont fait obstruction à la tentative de filmer leur intervention. Il a ainsi rappelé l'état du droit en matière d'enregistrement et de diffusion d'images de fonctionnaires de police, dans l'exercice de leurs fonctions, par des tiers.

Les affaires traitées par le Défenseur des droits témoignent d'une certaine crainte de la part des agents dont l'intervention est filmée par des témoins ou protagonistes, ce qui est regrettable : l'existence d'enregistrements vidéo est un élément essentiel pour examiner le bien-fondé d'une allégation de manquement, à charge ou à décharge. D'expérience, beaucoup d'affaires traitées par le Défenseur des droits se concluent par une impossibilité d'établir les faits, ce qui laisse planer un doute sur les circonstances d'une intervention, doute préjudiciable au réclamant comme aux forces de l'ordre. Cet élément de preuve est pertinent, à la fois pour disculper un agent injustement mis en cause, ou pour constater un manquement à la déontologie.

L'enregistrement seul ne peut cependant être exploité sans être présenté aux protagonistes, et le contexte dans lequel les gestes ont été réalisés, les évènements qui ont précédé les images enregistrées, et l'environnement qui n'apparaît pas toujours sur les images, devront être débattus contradictoirement. Lorsque de tels enregistrements sont disponibles, cette présentation et cette discussion se font au cours d'une audition par les agents du Défenseur des droits.

145. Décision MDS-2013-256 du 23 décembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-256.pdf

146. Décision MDS-2010-169 du 7 février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-169.pdf

147. Décision MDS-2013-77 du 26 novembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-77.pdf

Le Défenseur des droits s'est notamment appuyé sur des enregistrements vidéo réalisés par des personnes présentes dans une manifestation à Mayotte pour constater un tir réalisé à l'aide d'une arme de type lanceur de balles de défense, effectué en direction des points hauts d'un bâtiment, sur une personne s'approchant de la fenêtre grande ouverte d'un bâtiment squatté en cours d'expulsion, ce qui est formellement prohibé par le cadre d'emploi de cette arme[148]. Une vidéo a en outre permis de conclure que l'emploi du gaz lacrymogène sur des manifestants était disproportionné au regard de la situation[149].

Si l'enregistrement est libre, les agents des forces de sécurité bénéficient de droits, et notamment de la protection de leur dignité. Ainsi certaines règles peuvent venir limiter la possibilité de diffusion ou de publication. Outre l'article 226-1 du code pénal, il s'agit de certaines dispositions protégeant l'image de personnes qui pourraient être représentées de manière attentatoire à leur dignité :

- victimes d'un crime ou d'un délit (victimes blessées présentant un visage marqué par la douleur ou dénudées par une explosion, par exemple) ;
- personne « identifiée ou identifiable mise en cause à l'occasion d'une procédure pénale mais n'ayant pas fait l'objet d'un jugement de condamnation », lorsque l'image fait apparaître, « soit que cette personne porte des menottes ou entraves, soit qu'elle est placée en détention provisoire » (article 35 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

En second lieu, la diffusion pourra également être restreinte par décision du magistrat compétent afin de protéger le secret de l'enquête et de l'instruction.

Enfin, restent évidemment punissables les infractions commises à l'encontre de policiers qui seraient la conséquence de la publication d'un enregistrement.

3) Les rapports des forces de l'ordre avec un public vulnérable

Les personnes vulnérables, plus que les autres, se retrouvent dans des situations où elles peuvent difficilement contester ou éviter les abus parfois constatés dans les affaires traitées par le Défenseur des droits. A chaque fois, il a alerté les pouvoirs publics sur certaines pratiques contestables à l'encontre de ces personnes.

Les interventions des forces de l'ordre à l'égard d'enfants

Le Défenseur des droits a constaté, dans l'examen de saisines relatives à la prise en charge de mineurs par les forces de l'ordre, des manquements aux règles déontologiques, notamment à l'occasion d'interventions en milieu scolaire. De telles interventions ont un impact négatif sur « la communauté scolaire ».

Ainsi, le Défenseur des droits a estimé que l'ordre de faire stopper un bus scolaire pour se saisir d'un enfant en vue de la bonne exécution d'une mesure de reconduite à la frontière visant ses parents, n'était pas opportune et portait atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant. Celui-ci ne saurait être mis en balance avec des contraintes matérielles, dans le but unique de mener à bien une opération programmée[150].

Pour rappel, l'on évoquera ici l'affaire précédemment évoquée, instruite conjointement avec le pôle défense des enfants, dans laquelle le Défenseur des droits a pris des recommandations à la suite de l'intervention d'une policière municipale dans une cantine pour y retirer une enfant.[151]

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs dossiers relatifs à des interventions des forces de l'ordre à l'égard de mineurs, qu'ils soient auteurs d'infractions, témoins, ou simplement accompagnant de leur(s) parent(s) impliqué(s).

Les pratiques concernant la prise en charge de personnes étrangères

Le Défenseur des droits a constaté des pratiques irrégulières à l'encontre de personnes étrangères, les privant ainsi des garanties et de la protection du droit et des procédures applicables. Il a ainsi relevé des manquements concernant le droit à l'assistance d'un interprète[152], ou encore des restrictions à la liberté d'aller et venir imposées à près de deux cents Roms hébergés dans un gymnase, sans fondement légal, sous couvert d'organiser au mieux leur départ volontaire vers la Roumanie[153].

148. Décision MDS-2013-34 du 21 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-34.pdf

149. Décision MDS-2013-139 du 3 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-139.pdf

150. Décision MDS-2014-1919019 du 12 février 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-019.pdf

151. Décision MSP-MDE-MDS-2013-125 du 11 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MDE-MDS-2013-125.pdf

152. Décision MDS-2013-199 du 21 octobre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-199.pdf

153. Décision MDS 2013-229 du 18 décembre 2013http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-229.pdf

Les fouilles intégrales des personnes détenues

Le Défenseur des droits a été saisi de nombreux dossiers relatifs aux fouilles intégrales (fouilles à nu) pratiquées dans les établissements pénitentiaires entre 2011 et 2014.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, mettant fin aux pratiques et textes antérieurs, a en effet posé le principe de la subsidiarité des fouilles intégrales par rapport aux autres mesures de contrôle (fouilles par palpation et moyens de détection électronique). Le nouveau texte ne permet les fouilles intégrales que si celles-ci sont justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues, apprécié au regard de leur personnalité, fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Or le Défenseur des droits a pu constater que, courant 2013, des fouilles intégrales restaient pratiquées de façon systématique au retour des parloirs[154].

La loi pénitentiaire et les textes pris pour son application, en 2011, ont également renforcé le formalisme devant présider à la décision de recourir à une fouille intégrale. Le Défenseur des droits a établi que ces prescriptions, à savoir l'adoption d'une décision formalisée et la traçabilité des fouilles sur un registre dédié, n'étaient pas toujours respectées[155]. De même, il a pu constater une carence dans la rédaction de compte-rendu en cas d'incident au cours des fouilles[156].

Enfin, il a établi que les fouilles intégrales, en dépit des textes existants, étaient susceptibles de se dérouler dans des locaux inappropriés[157] ou encore d'être réalisées par des agents des équipes régionales d'intervention et de sécurisation (ERIS), alors que ceux-ci doivent se limiter à prêter assistance aux personnels de l'établissement, dans le cadre de leur mission de sécurisation[158].

Administration pénitentiaire – fouille intégrale de détenus[159]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation concernant des fouilles à répétition dont Jean-Marie faisait l'objet de la part des surveillants pénitentiaires, lorsqu'il était détenu à la maison d'arrêt de Seysses (Haute-Garonne) notamment à l'issue des parloirs.

Le Défenseur des droits a constaté qu'un régime de fouilles systématiques post-parloir était en vigueur au centre pénitentiaire de Seysses jusqu'en août 2013 et que les justificatifs des fouilles antérieures à cette date avaient été détruits. Il observe l'évolution récente des modalités de fouilles applicables dans l'établissement tout en regrettant son caractère tardif, qui justifie qu'il recommande qu'une lettre d'observation soit adressée au directeur de la maison d'arrêt.

154. Décision MDS-2014-052 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-052.pdf

155. Décision MDS-2014-052 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-052.pdf

156. Décision MDS-2009-198 du 29 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2009-198.pdf

157. Décision MDS-2013-39 du 26 mars 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-39.pdf

158. Décision MDS-2014-053 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-053.pdf

159. Décision MDS-2014-052 du 18 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-052.pdf

D. La fiabilité des actes d'état-civil au regard de l'exercice des droits

Le nombre de réclamations reçues par le Défenseur des droits montre à quel point l'exercice de certains droits est conditionné par un acte d'état civil fiable. Le droit de mener une vie familiale normale, comme celui d'avoir une identité propre, sont souvent tributaires, en fait, de la production d'un acte d'état civil probant.

S'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur la fiabilité ou l'authenticité des actes, il informe les réclamants des procédures, les oriente dans leurs démarches et peut jouer un rôle d'intermédiaire entre ceux-ci et les services compétents.

Les actes d'état civil se définissent comme étant les écrits par lesquels l'autorité publique constate, d'une manière authentique, les principaux évènements qui marquent l'état des personnes. Pour l'essentiel, ils concernent la naissance, le mariage et le décès. L'acte d'état civil doit être dressé selon les formes énoncées aux articles 34 et suivants du code civil, et ses valeurs authentiques, d'où découle leur force probante, se déduit de ses conditions d'établissement.

Les actes d'état civil établis par des autorités étrangères bénéficient, en application de l'article 47 du code civil, d'une présomption de régularité sauf si certains éléments en font douter. Dans ce cas, les services consulaires français sont amenés à contrôler les actes et leur force juridique peut être remise en cause s'il apparait que des éléments laissent présumer une irrégularité ou une falsification.

1) Fiabilité de l'acte d'état civil et droit à une vie familiale normale

L'absence de fiabilité des actes d'état civil peut, dans certains cas, engendrer des difficultés à mener une vie familiale normale, au sens des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ou porter atteinte au droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents, prévu par l'article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La fiabilité comme condition de la transcription

Les actes d'état civil établis à l'étranger pour les ressortissants nationaux doivent être intégrés dans les registres de l'état civil français, afin d'être opposables en France. A cet égard, les ressortissants français peuvent obtenir la transcription de l'acte étranger dans les registres consulaires. Or, les autorités compétentes doivent, avant de procéder à la transcription d'un acte d'état civil dressé en pays étranger, effectuer un certain nombre de vérifications, notamment celles relatives à l'authentification des actes d'état civil auprès des autorités locales.

Dès lors qu'un doute est émis sur l'authenticité, l'autorité consulaire en avise le procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Nantes, son autorité de tutelle. Dans ce cas, seule l'autorité judiciaire a le pouvoir de se prononcer sur la validité d'un acte d'état civil étranger et d'ordonner sa transcription, exerçant son pouvoir souverain d'appréciation en fonction de chaque cas d'espèce.

Enfin, les délais liés aux vérifications préalables à la transcription peuvent générer des difficultés pour obtenir, notamment, les titres d'identité (carte nationale d'identité, passeport) ou les livrets de famille.

Transcription d'un acte de mariage

Michel, de nationalité française, a sollicité la transcription de son acte de mariage, célébré au Sénégal, avec une ressortissante sénégalaise. Son mariage ayant été célébré sans la délivrance préalable d'un certificat de capacité à mariage, le service central d'état civil lui a indiqué que le poste consulaire devait procéder, auprès des autorités sénégalaises, à des vérifications d'acte d'état civil, procédure allongeant les délais de transcription. Il précisait également que, en cas d'absence de réponse dans un délai de 18 mois, le poste consulaire solliciterait les instructions du parquet de Nantes.

Constatant que le mariage avait été célébré avant l'accomplissement des formalités légales, le Défenseur des droits a informé le réclamant de la législation en vigueur et lui a expliqué précisément sa situation au regard du droit applicable. Il lui a notamment indiqué que dans son cas, la transcription de son acte de mariage est précédée, en application de l'article 17-11 du code civil, de l'audition des futurs époux, ensemble ou séparément, par les autorités consulaires ou diplomatiques, l'audition du conjoint résidant en France pouvant être déléguée à l'officier d'état civil communal de son lieu de domicile. (dossier 13-006875)

Ce dernier cas est l'occasion de relever que, en cas de difficultés relatives à la transcription d'actes d'état civil, les autorités consulaires ont la possibilité de saisir le Procureur de la République près le TGI de Nantes, seul compétent pour se prononcer sur la demande de transcription.

Lorsque le procureur oppose au demandeur un refus, ce dernier est invité, soit à obtenir des documents fiables et probants auprès des autorités étrangères, soit à assigner le parquet devant le TGI de Nantes, afin d'engager une action tendant à obtenir la transcription de l'acte en cause.

Les actes d'état civil établis à l'étranger pour les ressortissants étrangers

L'authentification des actes d'état civil pour les ressortissants étrangers qui entreprennent des démarches en France constitue une condition essentielle pour qu'ils puissent produire des effets juridiques.

Or, l'obtention d'un visa ou d'un titre de séjour est conditionnée par la production d'un acte d'état civil étranger dont la validité ne doit pas faire de doute.

En matière de délivrance de visa, les autorités consulaires disposent de larges pouvoirs d'appréciation, comme dans le cas des transcriptions pour les ressortissants nationaux.

Ainsi, la transcription des actes d'état civil et la possibilité d'effectuer une demande de visa ou de titre de séjour sont subordonnées à la fiabilité des actes d'état civil et exigent des vérifications effectuées auprès des autorités locales.

Regroupement familial

Micheline, mère d'origine camerounaise, qui souhaitait faire venir en France ses deux enfants, a déposé une demande de visa long séjour au titre du regroupement familial, auprès du consulat général de France.

Un refus lui a été opposé par le consulat général au motif que «le document d'état civil présenté en vue d'établir la filiation n'est pas authentique». L'intéressée a contesté, sans succès, cette décision devant la commission de recours contre les refus de visa d'entrée (CRRV), puis a effectué des démarches afin de faire authentifier l'acte de naissance auprès des autorités camerounaises et enfin, a fait dresser un constat de vérification d'authenticité par un huissier.

Le Défenseur des droits a, en conséquence, invité Micheline à déposer une nouvelle demande de visa pour ses enfants, en faisant état des démarches qu'elle avait faites tendant à l'authentification de son acte de naissance et en entreprenant auprès des autorités locales compétentes les formalités visant à l'obtention de documents d'état civil fiables et probants, de nature à établir le lien de filiation avec ses enfants. (dossier 13-000693)

L'Etat civil des mineurs isolés étrangers

Les difficultés relatives à l'état civil présentent une acuité particulière en ce qui concerne les mineurs isolés étrangers. En effet, si la présence d'un mineur étranger sur le territoire français n'est pas soumise à la possession d'un titre de séjour, encore faut-il que l'identité de ce jeune soit reconnue et sa minorité non contestée.

Or, un certain nombre d'entre eux entrent sur le territoire national sans document d'état civil et, s'ils souhaitent déposer une demande d'asile, ne peuvent s'adresser au consulat de leur pays afin de s'en procurer un.

En revanche, pour d'autres jeunes, la possession d'un document d'état civil étranger, souvent un acte de naissance, n'est pas le gage de la reconnaissance de leur identité et de leur minorité. En effet, en dépit des dispositions des articles 47 du code civil et 22-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, dont il découle qu'il incombe à l'administration de renverser la présomption de leur validité en rapportant la preuve de leur caractère irrégulier, le Défenseur des droits a pu constater à de nombreuses reprises un refus de prise en compte des documents d'état civil présentés par les jeunes mineurs isolés étrangers, sans qu'aucune procédure tendant à l'authentification de ces documents n'ait été mise en œuvre. Certaines juridictions écartent les documents produits, au motif que l'absence de photographie sur l'acte ne permet pas de rattacher avec certitude ce document à la personne qui s'en prévaut. Or, cette position semble être en contradiction avec les dispositions de la circulaire JUSF1314192C du 31 mai 2013 de la Garde des sceaux, ministre de la Justice, relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, ainsi que l'avait déjà jugé la cour d'appel de Metz[160] en 2006.

Le Défenseur des droits a eu l'occasion à plusieurs reprises de faire part de ses observations à l'occasion de procédures juridictionnelles.

160. CA Metz, chambre spéciale des mineurs, 23 janvier 2006, n°06/8 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/CA_Metz_20060123_06-8.pdf, confirmé par la Cour de cassation, Civ 1ère, 23 janvier 2008, n°06-13344 http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000018010730

2) Fiabilité de l'acte de l'état civil et exercice des droits relatifs à l'identité de la personne

L'acte d'état civil fiable, support déterminant du nom

Les règles relatives à l'état civil sont d'ordre public et le droit français consacre les principes d'immutabilité et d'indisponibilité du nom qui sont énoncés par l'article 1er de la loi du 6 fructidor an II*: « aucun citoyen ne pourra porter de nom ni de prénoms autres que ceux exprimés dans son acte de naissance »*.

Toute personne qui justifie d'un intérêt légitime, peut demander à changer de nom, en application des dispositions de l'article 61 du code civil. Cette demande de changement de nom relève de la compétence du ministre de la Justice et le changement intervient par décret. Les changements de nom sont ensuite portés en marge des actes d'état civil du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint et de ses enfants. En outre, ce changement de nom s'étend de plein droit aux enfants du bénéficiaire âgés de moins de 13 ans.

S'agissant de la demande de modification du prénom, l'article 60 du code civil la subordonne également à l'existence d'un intérêt légitime du demandeur et précise que le juge aux affaires familiales est compétent. En dépit de cette immutabilité, il est possible que l'acte fasse l'objet de modifications afin d'être en conformité avec une réalité. Dans tous les cas, cette modification ne peut intervenir que par une décision de l'autorité judiciaire.

La rectification administrative relève du procureur de la République, lequel est compétent pour rectifier les erreurs et omissions purement matérielles contenues dans les actes de l'état civil.

La rectification judiciaire relève quant à elle soit de la compétence du président du tribunal de grande instance, soit de la compétence du tribunal de grande instance pour les jugements déclaratifs et supplétifs des actes de l'état civil. La rectification judiciaire d'un acte de l'état civil intervient lorsque ce dernier contient des erreurs et omissions autres que purement matérielles.

L'acte d'état civil fiable comme preuve déterminante de la nationalité française

Conformément aux dispositions de l'article 30 du code civil, la charge de la preuve incombe à celui dont la nationalité est en cause. A ce titre, le greffier en chef, seul compétent pour délivrer un certificat de nationalité française, document permettant de constater la nationalité française d'une personne, va vérifier la fiabilité des actes d'état civil du demandeur et de ses ancêtres.

Preuve de la nationalité française

Constant, né aux Comores, a déposé un dossier de demande de certificat de nationalité française (CNF) auprès du greffier du Tribunal d'instance. L'authentification de son acte de naissance a été demandée auprès des autorités locales par l'intermédiaire de l'ambassade de France. Cette procédure qui consiste en la vérification de la conformité des actes avec les registres d'état civil locaux génère, en règle générale, des délais très longs. Le CNF n'est pas délivré tant que la vérification n'est pas faite, il ne sera pas délivré si l'acte n'est pas régulier et probant. Le Défenseur des droits a rappelé ce principe et exposé les éventuelles voies de recours. (dossier 12-011159)

E. Le Défenseur des droits et le droit des étrangers

Lors de l'instruction des dossiers, y compris lorsqu'ils touchent à des pouvoirs régaliens de l'autorité publique, le Défenseur des droits est amené à mettre en œuvre différents pouvoirs, de la transmission d'informations juridiques à la demande de réexamen d'une demande, aux observations devant les juridictions, en passant par les recommandations individuelles ou générales.

1) L'information du réclamant

A l'issue de l'examen de certains dossiers, **le Défenseur des droits va intervenir à titre purement informatif,** notamment lorsque le pouvoir d'appréciation revient exclusivement à une autorité administrative. Dans ces cas, il prend soin d'expliquer la délimitation de son champ de compétence, afin de rendre intelligible son intervention auprès des réclamants. Répondant au cas par cas, le Défenseur des droits informe les intéressés des dispositions législatives, réglementaires ou encore de la jurisprudence, leur permettant de comprendre leur situation et d'être en mesure d'agir. C'est en ce sens, que l'Institution s'attache à détailler aux réclamants les voies de recours ou encore les différentes démarches qu'ils peuvent accomplir.

Demande de certificat de nationalité

Yannis a sollicité un certificat de nationalité (CNF) auprès du TGI. Le greffier lui a demandé de fournir les actes de naissance de ses ascendants paternels et maternels et des pièces d'identité françaises. Yannis a pu seulement joindre à sa demande les actes d'état civil de ses père, mère et grands-parents maternels. Le père de Yannis, né au Maroc et son acte d'état civil étant conservé à Nantes, l'intéressé en avait conclu qu'il était français par filiation. A l'issue de l'examen de son dossier, le TGI a décidé de classer sans suite sa demande pour défaut de production des pièces d'identité réclamées. Ne comprenant pas la justification d'une telle décision, Yannis a saisi le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits a souligné dans sa réponse à Yannis. qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier la pertinence de la décision d'octroi ou de refus d'un CNF. Il a présenté à Yannis les différentes voies de recours contre une décision de refus et les voies d'acquisition de la nationalité française, pouvant lui être ouvertes s'il en remplit les conditions. (dossier 13-002127)

Demande de naturalisation

Dans le cadre de sa demande de naturalisation, Chantal a été convoquée à la préfecture de police de Paris afin de déposer son dossier. Toutefois, la préfecture a refusé de prendre en compte sa demande en relevant qu'elle ne justifiait pas de la possession d'un diplôme émanant d'une institution française. Chantal fait valoir qu'elle a étudié dans des établissements belges francophones et qu'elle a obtenu un diplôme d'assistante sociale. Elle peut exercer ce métier en France car elle a suivi une formation permettant d'acquérir l'équivalence, et a obtenu une autorisation de travail du ministère de l'emploi. La préfecture de police de Paris a classé sans suite son dossier considérant qu'il était incomplet et que l'intéressée devait fournir une attestation de français langue d'intégration (FLI).

Le Défenseur des droits a saisi, dans un premier temps, le ministère de l'Intérieur, lequel a précisé que la réglementation en vigueur, lors du dépôt de la demande ne permettait pas d'accepter les diplômes délivrés par une autorité étrangère, mais que cette réglementation avait été modifiée par le décret n° 2013-794 du 30 août 2013.

Dans un second temps, le Défenseur a informé la réclamante des nouvelles dispositions, dispensant les personnes titulaires d'un diplôme délivré dans un pays francophone, à l'issue d'études suivies en français, de la production du diplôme français ou de l'attestation de langue. Il a, en conséquence, invité Chantal à se rapprocher du service compétent à la préfecture de police de Paris et à se prévaloir de ces nouvelles dispositions réglementaires. (dossier 13-003835)

Un renouvellement de titre de séjour

Jan, ressortissant étranger, a disposé de titres de séjour étudiant régulièrement renouvelés dans le cadre de ses études universitaires en France. A la suite d'une proposition de CDI, il a sollicité un changement de statut auprès des services de la préfecture de police de Paris. Jan a conclu un pacte civil de solidarité (PACS) avec un ressortissant français. Sans nouvelles des suites données à ses démarches pour que son dossier soit enregistré en vue d'un examen de situation au titre de salarié et de la vie privée et familiale, il a saisi le Défenseur des droits.

L'Institution s'est rapprochée du service compétent à la préfecture de police de Paris, lequel a indiqué que Jan avait été reçu par leurs services et qu'il allait être à nouveau convoqué pour compléter son dossier.

Sur la délivrance du titre sollicité par le réclamant, le Défenseur des droits lui a recommandé de produire toutes les pièces pouvant attester de ses liens personnels et familiaux en France, notamment le PACS avec son compagnon français. Afin de l'aider dans ses démarches, l'Institution l'a informé des critères pris en compte lors de l'examen d'une demande de titre de séjour, déposée par un ressortissant étranger ayant conclu un PACS, et l'a ainsi invité à produire le plus d'éléments possibles permettant de prouver sa vie commune avec son compagnon. (dossier 13-005312)

Regroupement familial

Abdel, ressortissant algérien est entré en France dans les années soixante et a travaillé jusqu'en 1985. A la suite d'un accident du travail, un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80% et le bénéfice de l'allocation adulte handicapé (AAH) lui ont été reconnus. Titulaire d'une pension d'invalidité catégorie 2 depuis 1989, celle-ci a pris fin en 2005, date à laquelle s'est ouvert son droit au versement d'une pension de vieillesse.

Il a souhaité faire venir son épouse en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Sa demande a été rejetée par la préfecture, qui estimait que ses ressources étaient insuffisantes. L'intéressé a formé un recours gracieux en invoquant les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatives à la dispense de condition de ressources pour les titulaires de l'AAH dans le cadre de la demande de regroupement familial. Toutefois, les services préfectoraux ont confirmé leur position, en relevant que le droit commun ne s'appliquait pas au cas de Abdel, ce dernier étant soumis aux dispositions de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié.

Face à cette situation, Abdel a saisi le délégué local. Le Défenseur des droits a demandé le réexamen de la situation de Abdel, eu égard à son impossibilité d'augmenter ses revenus en raison de son âge, de son incapacité de travail et de l'invalidité qui lui avait été reconnue depuis de nombreuses années.

En réponse, le préfet a décidé de faire droit à la demande de regroupement familial. (dossier 12-009388)

2) La demande de réexamen

Parmi les saisines traitées par le Défenseur des droits, certaines vont le conduire à demander un réexamen du dossier. Il en est ainsi, notamment, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est en jeu, ou lorsque la situation, par sa gravité ou son urgence, nécessite une intervention spécifique. Dans cette hypothèse, le Défenseur des droits saisit, au soutien de la demande du réclamant, les autorités compétentes et leur expose les particularités de la situation et les arguments juridiques et de faits en faveur de la résolution du litige.

Formalités liées au mariage en France

Dans le cadre des formalités à accomplir par des personnes de nationalité étrangère se mariant en France, une association a appelé l'attention du Défenseur des droits sur les pratiques d'une mairie qui exigeait que les personnes de nationalité étrangère produisent un certificat de célibat, se traduisant par la production d'un certificat de coutume, dont la délivrance est subordonnée, dans certains pays dont le Maroc, à une obligation de conversion religieuse pour le futur conjoint français.

Le Défenseur des droits s'est tourné vers le maire qui a précisé que, lors de la constitution d'un dossier de mariage entre un ressortissant français et un ressortissant étranger, et dans le cas où une personne ne peut produire un certificat de coutume, la mairie fait signer aux intéressés une simple attestation sur l'honneur de célibat.

Au-delà du cas individuel, le Défenseur a informé l'association de ce que la mairie a orienté les personnes concernées vers le consulat de leur pays d'origine dès lors que la convention conclue entre la République française et le Royaume du Maroc relative au statut des personnes et de la famille trouvait à s'appliquer.

Se référant à la réponse publiée le 2 avril 2013 à la question écrite n° 15514 du député Philippe Meunier, le Défenseur des droits a informé l'association que le ministère des Affaires étrangères s'est vu confirmer par les autorités marocaines que la délivrance de certificat de coutume n'est pas subordonnée à la conversion à l'islam du conjoint. (dossier 13-001467)

Visas de long séjour

Paul, ressortissant français, a souhaité faire venir en France ses quatre enfants mineurs et a sollicité, à cet effet, des visas long séjour pour les deux aînés. Ces demandes ont été rejetées et les décisions de refus confirmées par la Commission de recours contre les refus de visa d'entrée (CRRV), au motif que les actes de naissance ne permettaient pas d'établir le lien de filiation. Paul a alors entrepris des démarches visant à faire authentifier les actes de naissance en question. Ce père de famille, inquiet pour ses enfants confiés à leur grand-mère paternelle, vivant dans le pays d'origine, a saisi le Défenseur des droits. L'Institution a pris attache auprès de son correspondant de la sous-direction des visas du ministère de l'Intérieur qui l'a informé que les visas avaient été délivrés à ses enfants. (dossier 13-010775)

Regroupement familial

Karima., de nationalité tunisienne, mère de deux enfants de nationalité française, s'est mariée avec un ressortissant algérien. Souhaitant le faire venir en France, elle a effectué une demande de regroupement familial en sa faveur. Son état de santé nécessitant une hospitalisation et de lourdes opérations chirurgicales, et son dossier de regroupement familial étant en cours d'instruction, Karima a saisi le Défenseur des droits afin que son époux puisse la rejoindre au moins pour une période limitée. A la suite de l'intervention du Défenseur des droits et des arguments avancés relatifs à la situation particulière des époux auprès du ministère de l'Intérieur, le poste consulaire a délivré le visa de court séjour d'une durée de trois mois. (dossier 13-13052)

3) Recommandations

Dans la décision MLD-2014-071 du 9 avril 2014[161], le Défenseur des droits constate que les étrangers (tiers à l'Union européenne) conjoints de Français sont traités moins favorablement que les conjoints de ressortissants de l'Union européenne résidant en France en ce qui concerne l'exigence d'un visa long séjour pour la délivrance de leur titre de séjour, la nature de ce titre ou bien encore l'exigence de maintien de la vie commune pour le renouvellement dudit titre.

Le Défenseur des droits estime que ces différences de traitement sont constitutives de discriminations à rebours fondées sur la nationalité et prohibées par le droit de l'Union européenne. Afin de mettre un terme à l'existence de telles discriminations, le Défenseur des droits recommande au Ministre de l'Intérieur d'initier une modification de plusieurs articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en vue de :

- rétablir la délivrance de plein droit de la carte de résident au conjoint de Français marié depuis au moins deux ans ;
- supprimer, pour les conjoints de Français, l'obligation de production d'un visa long-séjour prévue pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » délivrée sur le fondement de l'article L. 313-11-4° du CESEDA ;

161. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-071.pdf

- prévoir le renouvellement de droit du titre de séjour pour les personnes victimes de violence, même en l'absence d'ordonnance de protection ;
- exonérer les conjoints de Français de toute taxe liée à la délivrance ou au renouvellement de leur titre de séjour.

Par ailleurs, lors de son audition le 9 avril 2013 par le député Matthias Fekl dans le cadre de sa mission auprès de ministre de l'Intérieur, le Défenseur des droits s'est prononcé en faveur de la stabilisation de titres de séjour pluriannuels, pour leurs avantages en termes d'engorgement des services et en ce qu'ils rendent moins précaires et vulnérables les étrangers en situation régulière sur le territoire.

Le Défenseur des droits a également souligné lors de cette audition la nécessité de corriger les difficultés relatives aux délais d'accueil des demandeurs d'asile pour enregistrer leurs demandes d'admission provisoire au séjour. Le dispositif mis en place dans certaines régions de France semble établir un *numerus clausus* des demandes d'admission provisoire au séjour : au lieu et place d'un accès libre en préfecture en vue de l'admission au séjour, les associations enverraient la liste des personnes domiciliées chez elles afin que la préfecture convoque elle-même un certain nombre de demandeurs d'asile dans des délais plus ou moins longs. Les personnes domiciliées par d'autres associations agréées (n'ayant pas accepté ce dispositif) se verraient dans l'impossibilité d'accéder au guichet de la préfecture et, partant, privées de demander l'asile. Or, un tel dispositif qui a pour effet de créer une catégorie de « pré-demandeurs d'asile », est contraire à la loi et au droit européen.

4) Les observations devant une juridiction

Le Défenseur des droits peut, s'il l'estime opportun, décider de présenter des observations devant les juridictions, conformément à l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011. Il peut intervenir dès lors que le dossier présente une question de droit, de principe, ou une situation particulière, qui rentre dans l'un de ses domaines de compétences. Le Défenseur des droits a pu intervenir devant les juridictions dans les dossiers dont il était saisi relativement à des questions concernant l'admission au séjour lorsque la situation des réclamants permettait de soulever des questions visées par la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ou le droit communautaire au titre des droits fondamentaux ou de la lutte contre les discriminations.

Présentation d'observations au soutien d'une demande de visa[162]

Malika et son époux ont effectué une demande de visa de long séjour en France en faveur d'un enfant dont ils se sont vus confier la garde par acte de kafala judiciaire, à laquelle le consulat a opposé un refus. Malika a utilisé les voies de recours permettant de contester cette décision. Elle a ainsi formé un recours devant la Commission de recours contre les décisions de refus (CRRV) et un recours en référé-suspension devant le Tribunal administratif de Nantes. Le juge du tribunal de Nantes a enjoint au ministre de l'Intérieur de réexaminer la demande de la requérante et a suspendu l'exécution de la décision de refus. Toutefois, le ministre a maintenu sa position. Face à cette situation, l'époux de Malika a dû renoncer à son retour en France, afin de s'occuper de l'enfant qui leur avait été confié, bien que sa femme et leur fille, âgée de 5 ans, y vivent.

C'est dans ces conditions que Malika a saisi le Défenseur des droits, qui a décidé de présenter des observations devant la juridiction saisie de son affaire.

Eu égard au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'atteinte disproportionnée au droit au respect de leur vie privée et familiale, et du fait que, contrairement à ce que soutenait l'autorité publique, le jugement de kafala n'a pas à faire l'objet d'une procédure d'exequatur, le Défenseur a considéré que l'intérêt de cet enfant était de vivre en France avec des personnes ayant l'autorité parentale sur lui. Le Tribunal administratif de Nantes a enjoint le ministre de l'Intérieur de *«faire délivrer à l'enfant un visa d'entrée et de long séjour en France dans le délai d'un mois»* à compter de la notification du jugement[163].

162. Décision MSP-2013-95 du 30 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-2013-95.pdf

163. TA Nantes, 5 juin 2013, n°1301639 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/jp/TA_Nantes_20130605_1301639.pdf

Dans la décision MLD-2014-072 du 9 avril 2014[164], le Défenseur des droits a décidé de porter des observations devant la Cour de cassation dans le cadre du contentieux relatif à la décision d'opposition à la célébration d'un mariage homosexuel entre un Français et un ressortissant marocain, formée par le Procureur de la République.

La loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux personnes de même sexe a introduit dans le code civil une exception importante à la règle des conflits de loi, laquelle permet d'écarter la loi personnelle de l'un des époux lorsque celle-ci s'oppose au mariage des couples de même sexe.

Toutefois, ainsi que la circulaire de la Garde des Sceaux du 29 mai 2013 invite à le faire, le Procureur général près la Cour d'appel estime qu'au regard du principe de hiérarchie des normes, cette exception législative ne trouve pas à s'appliquer aux ressortissants dont les pays ont signé avec la France une convention bilatérale prévoyant que, s'agissant des conditions de fond du mariage, la loi personnelle de chacun des époux ressortissants des Etats parties à la convention doit s'appliquer. Tel est le cas du Maroc.

Pour le Défenseur des droits, écarter l'application des dispositions de la convention bilatérale prohibant les unions de même sexe au profit de la loi n'est pas contraire au principe de hiérarchie des normes : l'article 4 de la convention bilatérale permet en effet de faire échec à ses dispositions si elles sont contraires à l'ordre public. Or, selon le Défenseur, la forte volonté législative d'ouvrir le mariage aux personnes de même sexe, en ayant la possibilité de déroger à la loi personnelle des époux atteste que l'ordre public international français a été modifié à l'occasion de la loi « mariage pour tous », lequel s'oppose à ce que l'on puisse refuser à des personnes le droit de se marier du fait de leur nationalité et de leur orientation sexuelle.

Demande de tierce-intervention dans l'affaire *N.H. c. France*

Le Défenseur des droits a sollicité l'autorisation de pouvoir soumettre des observations écrites devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *N.H. c. France* (requête n° 28820/13), conformément à l'article 36 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 44 § 3 a) du Règlement de la Cour.

Cette affaire met en cause les délais d'attente de trois à six mois auxquels sont aujourd'hui renvoyés les demandeurs d'asile en France avant de pouvoir enregistrer leur demande d'asile et pouvoir recevoir le bénéfice des droits afférents au statut de demandeur d'asile et notamment l'allocation temporaire d'attente, les plaçant dans une situation administrative et sociale extrêmement précaire, les privant ainsi de l'accès à la procédure de demande d'asile et des conditions matérielles d'accueil garanties à tout demandeur d'asile. Ces pratiques porteraient non seulement atteinte à l'exercice du droit d'asile, mais également au droit de tout demandeur d'asile de se voir garantir des conditions matérielles d'accueil dignes, conformes à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux principes affirmés par la Cour dans l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce *(M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], no 30696/09, CEDH 2011)* et aux directives européennes relatives aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile.

En avril 2013, le Défenseur des droits a eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet lorsqu'il a été auditionné dans le cadre de la mission confiée au député Matthias Fekl sur les difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour accéder à la procédure d'asile. A cette occasion, il a formulé des recommandations qui ont été rendues publiques.

F. L'activité pénale de lutte contre les discriminations

L'activité pénale du Défenseur des droits s'est structurée autour des saisines individuelles qu'il reçoit et de sa collaboration avec les juridictions de l'ordre judiciaire.

L'enquête pénale en matière de discrimination ne bénéficie pas de l'aménagement de la charge de la preuve et requiert la preuve de l'élément intentionnel de l'infraction. Ces exigences expliquent les difficultés à faire prospérer la réclamation, qui exigera souvent le déploiement des compétences d'audition ou de vérification sur place du Défenseur des droits pour produire des résultats.

164. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-072.pdf

Interruption de période d'essai en raison de la couleur noire d'une serveuse dans un restaurant asiatique[165]

Le Défenseur des droits a été saisi par Cindy car sa période d'essai avait été interrompue au motif que les clients ne comprenaient pas que la serveuse de ce restaurant asiatique soit noire. Contactée par l'Institution, la gérante a aussitôt ajouté que la jeune femme n'était pas très aimable pour nuancer le fondement du licenciement. Or, grâce à son audition, le Défenseur a pu mettre en évidence que le vrai motif du licenciement était l'apparence physique de Cindy.

Interruption de période d'essai en raison de la religion[166]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus d'embauche opposé à un réclamant de confession juive. Sa période d'essai a été en effet rompue au motif qu'il était juif en raison du trop grand nombre de fêtes religieuses à respecter, allégation corroborée par l'enregistrement d'une conversation téléphonique d'un agent du siège avec le Responsable de la Société et chargé du recrutement des vendeurs. Le Défenseur des droits a procédé à une audition du recruteur et de son patron qui a réitéré sa politique fondée sur le fait qu'il était lui-même religieux. Le dossier a été transmis au parquet pour enquête.

La contribution significative de l'Institution à la répression pénale des discriminations consiste à inscrire son action dans la collaboration avec les parquets pour améliorer l'effectivité de l'enquête et de l'analyse du dossier à travers une véritable politique d'animation et de partenariat.

Cette orientation se traduit par la signature de protocoles de coopération avec les parquets généraux des cours d'appel. C'est ainsi que le Défenseur des droits a pu signer, début 2014, un protocole avec le parquet général de Douai, qui s'ajoute aux 17 protocoles déjà signés avec d'autres parquets généraux, soit par la HALDE avant 2011, soit par le Défenseur des droits.

L'objet de ces protocoles est de développer les échanges d'informations entre les signataires et d'assurer la coordination des actions afin de mieux lutter contre toutes les formes de discriminations de nature pénale. Fondées sur la désignation de référents et la coordination des actions, elles permettent au Défenseur des droits de proposer son expertise et de structurer les échanges et offrent un cadre de travail pour assurer que le Défenseur des droits soit mieux identifié dans les juridictions.

Le Défenseur des droits entretient également des relations privilégiées avec les **pôles anti-discrimination,** au nombre de 64 et dont l'action est appelée à se développer après une nouvelle circulaire du 23 juillet 2013. Ils ont pour objectif de favoriser l'émergence et l'identification des situations de discrimination, qui de fait est un contentieux difficile dont les preuves sont trop souvent « dissimulées », l'accompagnement des victimes, de mener des actions ciblées et de développer des formations communes.

Dans les faits, ces relations avec ces pôles se traduisent par des réunions trimestrielles ou annuelles au cours desquelles les divers protagonistes (parquet, Défenseur des droits, maisons de justice et du droit, policiers, gendarmes, associations,…) se rencontrent, évoquent leurs saisines respectives, en apprécient la pertinence juridique et coordonnent leurs actions. Ce regard croisé permet de coordonner les diligences à effectuer et d'apporter une réponse commune.

La circulaire de la Garde des sceaux cite le Défenseur des droits comme un interlocuteur privilégié des parquets en matière de discrimination.

A ce titre, il a assuré la dénonciation et la transmission de faits de nature délictueuse dont il avait eu connaissance dans le cadre de ses missions dans 15 dossiers (article 33 de la loi organique 2011-333 du 29 mars 2011 et 40 du code de procédure pénale). Soumis à l'appréciation du parquet, ils font éventuellement l'objet d'une instruction par les parquets eux-mêmes, et ces dossiers peuvent par la suite donner lieu à poursuite, où Le Défenseur des droits sera invité à présenter à son tour des observations devant le tribunal.

Par ailleurs, cette collaboration se traduit également par des demandes d'expertise juridique que lui adressent les parquets (une vingtaine d'avis parquet par an).

165. Décision MLD-2013-5 du 8 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-5.pdf

166. Décision MLD-2013-186 du 3 octobre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-186.pdf

Demande d'avis relative à une exclusion de crèche coopérative[168]

Le parquet a été saisi d'une plainte de parents qui ont été exclus d'une crèche coopérative et estimaient que cette exclusion était fondée sur leur origine. Il a transmis son dossier d'instruction, pour demander son avis au Défenseur des droits. A l'étude du dossier et notamment des procès-verbaux d'audition, les plaignants eux-mêmes concèdent qu'ils ont été exclus du fait de leur «façon de penser» en lien avec des questions de gestion du quotidien de la crèche qui ne correspondent pas à un critère prohibé par le code pénal. Le Défenseur des droits a estimé que l'exclusion de la crèche pouvait s'analyser comme un refus de service, mais que cette exclusion était fondée sur de prétendus manquements contractuels et qu'aucun élément du dossier ne permettait d'établir que la décision d'expulsion avait été prise en considération d'un quelconque critère interdit par l'article 225-1 du code pénal.

En 2013, la participation du Défenseur des droits aux pôles anti-discrimination l'a amené à accepter leurs invitations de mener des actions de formation auprès de policiers et gendarmes, notamment à Senlis où trois sessions ont été organisées au profit du commissariat de Creil, des gendarmeries de Senlis et de Chantilly.

Outre ces actions ciblées, la participation du Défenseur des droits à ces pôles est une occasion de rencontrer les associations locales s'occupant de ces questions et les magistrats référents au sein des parquets.

Le 18 avril 2013, une audience dédiée au droit de la discrimination a été organisée au tribunal correctionnel de Bobigny ; ces situations avaient été transmises au parquet de ce tribunal, dans le cadre de la coopération avec le pôle anti-discrimination, par le Défenseur des droits, qui a présenté ses observations à l'audience.

L'Institution avait été saisie par une femme enceinte qui avait été sélectionnée par une agence pour une mission d'animation pour des produits fitness. Elle a vu sa candidature écartée lorsqu'elle a annoncé sa grossesse. Il a été établi par l'instruction menée par les services du Défenseur que c'est bien la grossesse de la réclamante qui a motivé le rejet de sa candidature. La responsable de l'agence a été condamnée à une amende de 1 000 euros.

Dans une autre affaire jugée ce jour-là, le Défenseur avait été saisi par pôle emploi du cas d'une société subordonnant ses offres d'emploi à des critères discriminatoires : le responsable du personnel écartait volontairement les candidatures de personnes d'origine maghrébine, au prétexte qu'elles pourraient en vouloir aux personnes de confession juive travaillant au sein de la société. Le Défenseur des droits a transmis au parquet de Bobigny le dossier en juillet 2012 et a ensuite été invité à présenter des observations devant le tribunal. Le mis en cause a été condamné à une amende de 5 000 euros[169].

168. Décision MLD-2013-31 du 22 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-31.pdf

169. Décision MLD-2013-20 du 22 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-20.pdf

Par ailleurs, le Défenseur des droits assure une véritable mission d'auxiliaire de justice en matière pénale lorsqu'il met en œuvre son pouvoir de transaction pénale, de sa propre initiative ou à la demande du parquet.

L'article du code pénal lui permet, lorsqu'il constate l'existence d'une discrimination de nature pénale, de recourir à cette voie intermédiaire entre les réponses propres au Défenseur (médiation, rappel à la loi, recommandation…) et les poursuites correctionnelles. En effet, en application de l'article 28 – II de la loi organique 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur peut, si les agissements discriminatoires juridiquement établis n'ont pas déjà donné lieu à mise en mouvement de l'action publique, proposer à l'auteur des faits une transaction *« consistant dans le versement d'une amende transactionnelle… et, s'il y a lieu, dans l'indemnisation de la victime »*. L'amende transactionnelle peut aller jusqu'à 3 000 € pour un particulier ou 15 000 € pour une personne morale. La transaction peut également imposer diverses mesures d'affichage ou de diffusion par voie de communiqués de presse.

Elle est particulièrement adaptée pour imposer de manière rapide une sanction et une réparation, pour des faits ayant une réelle gravité mais dont le contexte permet de penser qu'elles ne seraient pas poursuivies par les parquets, parce qu'il s'agit d'une première infraction d'un particulier, liée à son ignorance, ou une contravention, comme c'est le cas pour les annonces posant des conditions discriminatoires.

Lorsqu'il décide de recourir à une telle mesure, le Défenseur des droits informe le mis en cause qu'il peut se faire assister d'un avocat avant de donner son accord à la proposition de transaction pénale. L'accord de ce dernier porte tant sur le principe de la mesure que sur le montant de l'amende transactionnelle et de l'indemnisation offerte à la victime. Une fois acceptée par le mis en cause et la victime, la mesure de transaction doit être homologuée par le procureur de la République.

En 2013, il a fait homologuer par le parquet une transaction pénale faisant suite à la dénonciation par un proviseur de lycée d'un refus de stage professionnel en raison de l'origine de l'élève[170].

Les capacités d'expertise de l'Institution en matière pénale l'ont par ailleurs conduite à mener de nombreuses opérations de tests de discrimination (34 en 2013).

D'abord utilisé (notamment par SOS Racisme) pour dénoncer les abus à l'entrée de boîtes de nuit ou de débits de boisson, le « testing » est aujourd'hui mis en œuvre dans l'accès aux biens et aux services (soins, commerce, logement…) et à l'emploi. Pratiqué à la suite d'une réclamation individuelle, ce type de test, s'il est probant, peut permettre au Défenseur des droits de corroborer les dires du réclamant, d'orienter utilement l'instruction du dossier, et de mettre en œuvre son pouvoir le plus pertinent eu égard à la situation, pour faire cesser la discrimination constatée.

Cette méthode consiste à observer l'attitude adoptée à l'égard d'un candidat de référence et d'un candidat potentiellement discriminable, et peut même être utilisée en justice, la Cour de cassation puis la loi en ayant consacré la recevabilité.

Le Défenseur des droits l'utilise pour objectiver les phénomènes discriminatoires et en mesurer l'ampleur.

Difficultés pour les personnes aveugles accompagnées de leurs chiens guides liées à la prise en charge en taxi[171]

Nadia, aveugle, faisait état de refus très fréquents de taxis parisiens de la prendre en charge avec son chien guide. Une opération de tests de discrimination a été réalisée les 20 et 21 mars 2013. Sur 30 taxis testés, tant de compagnies privées que d'indépendants, 13 ont refusé la réclamante du fait qu'ils n'acceptaient pas les chiens. Les textes sont pourtant très clairs : ces refus sont interdits et pénalement répréhensibles. Le Défenseur des droits a rendu publics les résultats de ce test de discrimination et recommandé aux acteurs du secteur de se mobiliser pour que de telles pratiques cessent sans délai. D'autres opérations vont être menées par le Défenseur des droits afin de contrôler l'évolution effective des pratiques. Si de nouveaux refus discriminatoires sont constatés, les procès-verbaux établis par les services du Défenseur des droits seront transmis au procureur de la République en vue de poursuites pénales.

170. Décision MLD-2013-159 du 29 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-159.pdf

171. Décision MLD-2013-88 du 3 mai 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-88.pdf

En décembre 2013, parallèlement à un travail de fond sur l'accès aux soins, il a également réalisé une opération de test de discrimination auprès de 150 médecins parisiens et nantais. Parmi eux, 11 % ne respectent pas les droits des patients CMU. Le taux de refus était 2,5 fois plus élevé à Paris qu'à Nantes, particulièrement concernant les gynécologues et les chirurgiens-dentistes[172].

En février 2014, a été publiée dans le mensuel de l'INC 60 millions de consommateurs une étude réalisée en association avec le Défenseur des droits et intitulé *« Des logements à louer ? Oui mais pas pour tous »*. Elle démontre que, à garanties équivalentes, alors que le candidat de référence a pu visiter le logement dans 100 % des cas, le senior (71 ans) n'obtient que 76 % de visite, la personne sous curatelle 71 %, la mère célibataire 70 %, et la personne d'origine étrangère (Maghreb ou Afrique noire) seulement 67 % de visites[173].

Neuf de ces tests ont été pratiqués suite à une transmission de délégués pour vérifier la discrimination alléguée et éventuellement donner lieu à des rappels à la loi dans trois situations d'annonces discriminatoires fondées sur l'âge et le sexe. Dans les autres cas, lorsqu'ils ont été probants ils ont permis de fonder une procédure d'instruction auprès du mis en cause prenant la forme d'un courrier et d'une audition afin d'étayer les preuves du dossier pour éventuellement donner lieu à une transmission au parquet.

172. http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-sante-et-la-securite-des-soins/actualites/acces-aux-soins-et-cmu

173. http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/discrimination-dans-la-recherche-dun

PERSPECTIVES

Actes et paroles

LE Défenseur des droits est saisi par les particuliers, les associations mais également par certains parlementaires de nombreux dossiers d'injures et de violences verbales à caractère raciste, anti-religieux, sexiste ou homophobe. Perçue comme étant une institution de défense des droits en matière de lutte contre les discriminations, le public l'identifie spontanément comme un acteur public devant concourir à la lutte contre ces manifestations les plus évidentes de la négation des droits.

Une ambiguïté préjudiciable

Or, tout comme pour la Halde avant lui, le champ de compétence du Défenseur des droits au plan pénal est limité à la lutte contre les discriminations au sens où les définit précisément la loi (articles 225-1 et s. du code pénal), c'est-à-dire en tant que distinction opérée entre des personnes physiques ou morales, à raison d'un critère prohibé et consistant, en particulier, à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service, à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque, à refuser un recrutement, à sanctionner, à freiner dans sa carrière ou licencier une personne.

Cette définition, si elle permet d'agir lorsqu'a été commis un « acte à caractère discriminatoire », ne couvre pas, en revanche, les violences verbales, les incivilités et les injures de même nature qui, pourtant, sont subies quotidiennement par certains de nos concitoyens et qui, en se développant, prennent une ampleur menaçant la cohésion sociale. Or, si les atteintes à l'honneur et à la considération sont pénalement réprimées en droit français sous les qualifications d'injure et de diffamation, elles relèvent exclusivement du droit commun de la loi sur la presse du 29 juillet 1881.

Concrètement, la capacité d'intervention de l'Institution, réservée aux domaines et situations exclusivement visées par le droit des discriminations, ne permet pas d'intervenir utilement contre les « seuls » incivilités, violences et discours de haine véhiculés par les médias, les réseaux sociaux, les blogs, etc... sauf s'ils sont accompagnés d'actes discriminatoires. Cette contrainte est une réelle limite à l'effectivité de la protection des droits assurée par l'Institution.

Dominique Baudis a été très vite sensible à cette disparité de traitement entre victime d'actes discriminatoires et victimes de violences à portée discriminatoire qui demeure délicate à expliquer aux réclamants. En effet, le Défenseur des droits est pleinement compétent, si les faits évoqués correspondent à la définition légale de la discrimination, pour mener son enquête – le cas échéant après avoir obtenu l'accord du Parquet-, émettre des avis motivés, présenter des observations en justice, voire proposer la conclusion d'une transaction pénale. En matière d'injure et de violence, le législateur ne lui a pas donné de rôle à jouer et les victimes ont pour seul recours le dispositif de droit commun qui se limite à la plainte pénale. Les interlocuteurs du Défenseur des droits comprennent difficilement qu'il mène une mission de promotion des droits et de lutte contre les discriminations sans qu'il soit expressément compétent pour agir sur cette dimension du racisme et qu'il reste, de ce fait, passif face à de telles violences.

Certes, l'Institution s'est estimée compétente pour connaître d'une infraction, très voisine dans ses éléments constitutifs de la diffamation à caractère raciale, à savoir la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence commise à raison de l'origine, de la race ou de la religion d'un individu, infraction prévue et réprimée, en particulier par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881. La provocation est en effet assimilée à une discrimination par le droit communautaire, transposé sur ce point à l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 sur les discriminations. Cependant, on admettra aisément que l'atteinte à l'honneur ou à la considération commise à raison de l'un des critères de discrimination prohibés, en cas d'injure et de discours de haine, constitue un rejet stigmatisant de même nature que celui qui caractérise la discrimination.

Pourtant, lorsqu'il est saisi de tels faits, l'action du Défenseur des droits se limite à procéder à une transmission au Procureur de la République sur le fondement de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 ou de l'article 40 du code de procédure pénale. C'est ce qu'il a fait une douzaine de fois au cours de l'année 2013. On évoquera ici trois circonstances qui ont été largement médiatisées et pour lesquelles le Défenseur des droits a saisi le Procureur de la République, estimant que les propos et déclarations tenus pouvaient relever de la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence, de la diffamation et de l'injure, délits prévus et réprimés par les articles 23 et 24 alinéa 8 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Il s'est agi, en juillet 2013, de déclarations tenues par un élu local et relayées par la presse, à l'encontre de personnes issues de la communauté des gens du voyage ; en octobre suivant, de propos tenus, dans le cadre d'une émission de télévision, par une candidate aux élections municipales, à l'encontre de la Garde des Sceaux ; enfin, en décembre 2013, de propos à caractère antisémite tenus par un comédien à l'encontre d'un journaliste et rapportés à l'occasion d'une émission de télévision.

Sans mésestimer la charge symbolique que peut revêtir une saisine du Parquet par l'Institution, un élargissement réfléchi du champ de compétence du Défenseur des droits à ces manifestations de haine pourrait constituer un levier d'intervention utile à la défense des droits.

Un appui extra-judiciaire

Au fil des événements survenus au cours de l'année 2013, les partenaires publics et associatifs du Défenseur des droits se sont tournés vers lui « pour agir contre le racisme ». Comment lutter contre les agressions verbales ou écrites quotidiennes lorsque son bailleur, son lycée ou son commerçant refusent d'intervenir ? Comment lutter contre les dérives d'Internet ? Des milliers de victimes subissent ce harcèlement incessant et n'ont pas les moyens de mobiliser ceux qui pourraient intervenir. Au surplus, seule la voie pénale leur est ouverte. Il s'agit souvent d'actes de la vie quotidienne relevant de la contravention, qui exigent pour les victimes un investissement démesuré pour trouver une réponse appropriée, celles-ci renonçant souvent à saisir le juge pénal. L'inadéquation entre les situations dénoncées et les outils disponibles crée, de facto, un système d'impunité. L'intervention complémentaire du Défenseur des droits permettrait aux citoyens de bénéficier d'un recours extra-judiciaire plus facile d'accès à tous égards.

L'extension du périmètre de compétences du Défenseur des droits à la lutte contre les violences verbales contraires à l'égalité et la dignité des personnes, fondées sur un critère de discrimination prohibé par la loi, quelles que soient leur forme (incivilités, violences, propos racistes, sexistes, homophobes etc.) permettrait, non seulement de clarifier son rôle auprès du public mais surtout, de lui donner de nouveaux moyens d'action pour la promotion des droits et de l'égalité. Il pourrait ainsi intervenir entre une personne et un employeur, un client et un prestataire de biens ou de services, mais aussi entre les citoyens eux-mêmes dans une perspective d'apaisement, voire de médiation, ce qui est une démarche naturelle de l'Institution.

Très concrètement, certains des outils d'intervention développés en matière de promotion des droits et de l'égalité visant à lutter contre les comportements et agissements discriminatoires observés, par exemple, dans les entreprises, pourraient utilement être adaptés à ces nouveaux objectifs. Par ailleurs, cet investissement, aux côtés des pouvoirs publics, et notamment de plusieurs de ses délégations interministérielles, comme de la société civile, permettrait de contribuer à une réflexion collective plus globale sur l'évolution des modes de sanctions à l'encontre de ce type d'atteintes aux personnes.

Il convient d'ailleurs de souligner que, compte tenu de l'étroite parenté entre le délit de discrimination, les violences à connotation discriminatoire et les infractions de diffamation et d'injure, plusieurs de nos homologues étrangers et interlocuteurs européens cumulent une compétence en matière de lutte contre les discriminations ET de lutte contre les violences et discours de haine raciste, homophobe ou encore fondés sur d'autres critères de discrimination prohibés.

Il en va ainsi du Centre belge pour l'égalité des chances, de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme du Royaume Uni, de la Commission fédérale suisse, ou encore de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec. C'est également l'option retenue par des institutions telles que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance *(European Commis-*

sion against Racism and Intolerance - ECRI), organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou l'Agence des droits fondamentaux (*European Union Agency for Fundamental Rights* -FRA).

En tout état de cause, les liens de confiance tissés par l'Institution, en particulier avec le monde judiciaire, devraient nous permettre de réfléchir, ensemble, aux meilleurs moyens de mettre en oeuvre de nouvelles solutions opérationnelles.

La mission de promotion des droits et de l'égalité confiée par la loi organique du 29 mars 2011 au Défenseur des droits donne à celui-ci la légitimité de se mobiliser contre ce mal multiforme dont les victimes sont toujours plus nombreuses, isolées et souvent dans l'incapacité d'agir. ■

2 De la promotion des droits et libertés…

RAPPEL

Le Défenseur des droits est également investi d'une mission préventive, à visée plus collective, dédiée à la promotion des droits et de l'égalité, exact pendant de sa mission de protection des droits et libertés. Cette mission de promotion de l'égalité et des droits consiste à intervenir en amont des ruptures d'égalité et des atteintes aux droits. Complémentaire aux actions correctrices portant sur des situations survenues (protection des droits) elle doit permettre, en changeant les pratiques et en réformant les textes, de minimiser les risques de ruptures d'égalité et de discrimination, de dysfonctionnements des services publics, d'atteintes aux droits, de manquements à la déontologie des forces de sécurité. Elle veille à ce que les droits formellement ouverts soient effectifs et concrètement accessibles aux citoyens.

Plusieurs passages de la loi organique du 29 mars 2011 font expressément référence à cette démarche proactive :

- l'article 4 («défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant» (art 4.2), promouvoir l'égalité (article 4.3)),
- l'article 25 (recommandations permettant de prévenir le renouvellement de difficultés, au-delà du cas d'espèce),
- l'article 32 (recommandation de modifications législatives ou réglementaires – pouvoir de réforme des textes),
- l'article 34 al.2 (formation, suivi et coordination de travaux d'études et de recherche, soutien aux initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion des droits et de l'égalité. Identification et promotion de toute bonne pratique en la matière).

Plus précisément, la promotion de l'égalité et des droits vise à garantir l'effectivité du **principe d'égalité,** valeur constitutionnelle en France et consacré par le droit européen comme valeur fondatrice de l'Union. L'égalité, entendue au sens de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, recouvre ainsi plusieurs domaines qui relèvent directement des missions du Défenseur tels que l'égalité en droit des usagers des services publics, la non-discrimination, la diversité ou encore les droits des personnes âgées. On peut également évoquer les droits de l'enfant ou l'intégration des personnes handicapées, publics dont l'Institution est directement en charge de protéger les droits, que ce soit au titre de la **Convention relative aux droits de l'enfant** ou de la **Convention internationale des droits personnes handicapées.**

Cette mission repose sur plusieurs types d'actions.

D'une part, **faire évoluer les pratiques** susceptibles de porter atteinte à l'égalité de traitement, à l'exercice de droits ainsi que les **représentations,** par une action de lutte contre les stéréotypes et préjugés (souvent centraux dans le déni de droit), la rupture d'égalité, les atteintes à la déontologie ou à l'intérêt supérieur de l'enfant.

D'autre part, **faire évoluer les textes** en formulant des propositions de réformes de textes législatifs ou réglementaires à la lumière des dysfonctionnements ou inégalités qu'ils induisent.

Enfin, la défense des droits s'exerçant dans un environnement et des cadres juridiques communs, il est indispensable **d'agir,** voire de rendre compte, dans un **cadre internationalisé,** en particulier dans le cadre européen.

I. AGIR SUR L'EVOLUTION DES PRATIQUES ET DES REPRESENTATIONS

A. Une action fondée sur la connaissance des réalités vécues

Le traitement des **demandes et réclamations** dont est saisi le Défenseur des droits est un instrument de connaissance des situations vécues concrètement. Afin d'éclairer plus avant l'analyse de ces situations, **au-delà des appels réguliers à témoignage qu'il lance, le Défenseur des droits a développé ses propres outils d'enquête. Par ailleurs, l'Institution a le privilège de pouvoir solliciter ou mener elle-même des études approfondies.**

1) Les observations et constats

La constitution d'une base informatique commune permettant le suivi et l'analyse des réclamations (Agora) contribue à l'identification des problématiques qui ressortent des saisines. Par ailleurs, l'Institution a mis en place un observatoire interne (cf. développements sur l'accès aux droits dans la première partie du présent rapport) lui permettant d'identifier des problématiques ou des situations récurrentes, à partir d'une exploitation quantitative et qualitative des données.

a. Les apports de l'observatoire interne

En 2013, l'observatoire a par exemple contribué à alimenter le rapport relatif à l'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues ou le futur livre blanc sur les simplifications administratives.

Rapport relatif à l'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues : bilan 2000/2013[174]

Les quatre autorités aujourd'hui regroupées au sein du Défenseur des droits ont été conduites à intervenir dans le monde carcéral dès l'année 2000.

En effet, à compter de l'année 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), expressément chargée de « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République », a contrôlé à ce titre les personnels de surveillance et de direction en fonction au sein de l'administration pénitentiaire.

La même année, la compétence générale attribuée au Défenseur des enfants lui a donné la faculté d'intervenir dans le domaine du respect des droits de l'enfant et de son intérêt supérieur, notamment en cas de privation de liberté, que ce soit en milieu pénitentiaire, en centre éducatif fermé ou en centre de rétention administrative. Sur la durée, la question du maintien des liens familiaux en cas d'incarcération des parents ou d'un mineur a été progressivement appréhendée.

Au milieu de la décennie, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été amenée à adopter des délibérations en lien avec le monde pénitentiaire, qu'il s'agisse de discriminations commises à l'endroit des détenus ou de discriminations entachant le statut des agents de l'administration pénitentiaire. Pour avoir été rares, ces recommandations de principe ont vu leurs effets perdurer durablement.

Le 16 mars 2005, une convention a été signée entre le Médiateur de la République et le Garde des Sceaux, donnant le coup d'envoi d'une action novatrice, à savoir la mise en place, à titre expérimental, de permanences de délégués du Médiateur dans dix établissements pénitentiaires[175]. Le succès de cette initiative a conduit à l'étendre dès 2007 à 26 établis-

174. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf

175. Les maisons d'arrêt de Fresnes, d'Aix-en-Provence-Luynes, de Saint-Étienne, de Nanterre, d'Épinal, les centres pénitentiaires de Marseille-Les-Baumettes et de Toulon-la-Farlède, les centres de détention de Melun et de Bapaume et la maison centrale de Poissy.

sements supplémentaires avant de la généraliser en 2009 en l'inscrivant à l'article 6 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, puis d'en consacrer le principe même à l'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011 qui prévoit que le Défenseur des droits « désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire ».

Au cours de l'année 2013, plus de 4 000 personnes détenues ont adressé une réclamation au Défenseur des droits.

En s'appuyant sur l'analyse juridique, le travail d'instruction de l'ensemble des saisines traitées au siège et l'observation réalisée par ses délégués, le Défenseur des droits a souhaité, deux ans après sa prise de fonction, réaliser une présentation sur le déploiement de ses missions auprès des détenus.

Rappelant en introduction le principe fondamental selon lequel *« si une personne est privée de sa liberté, elle ne saurait être privée de ses droits »*, le rapport du Défenseur des droits présente le cadre juridique qui fonde son intervention, dresse un bilan quantitatif des saisines reçues, précise les modalités de traitement tant au siège que par ses délégués qui interviennent en prison, expose de manière plus détaillée son intervention en matière de déontologie et en matière d'accès aux droits dans le champ du service public.

Le Défenseur des droits a établi ce premier bilan en l'inscrivant dans le droit fil des actions engagées par les institutions auxquelles il a succédé.

Le rapport « L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues », adressé au Premier Ministre le 10 octobre 2013 formule également 21 recommandations au gouvernement pour améliorer les relations des personnes détenues avec l'administration pénitentiaire mais également avec les services publics extérieurs. Il préconise de :

- renforcer la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement en prison (recommandations 1 et 2) ;
- confronter les pratiques et les normes en place dans le cadre du maintien des liens familiaux au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'il soit détenu ou qu'un membre de sa famille le soit (recommandations 3 à 5)[176] ;
- contribuer à faire respecter le principe de non-discrimination, notamment au regard de la prise en charge des personnes handicapées détenues (recommandations 6 à 10) ;
- mieux veiller au respect des principes et réglementations de déontologie de la sécurité (recommandations (11 à 17) ;
- conforter le rôle du Défenseur des droits en prison (recommandations 18 à 21).

Le Défenseur des droits ayant décidé d'apporter, sous forme d'un Livre blanc, sa contribution au « choc de simplification administrative » annoncé par le Président de la République, il est apparu que les délégués pouvaient, sous la supervision de l'observatoire, participer de façon significative à ce projet en travaillant particulièrement sur la question de l'accueil et de l'information des usagers des services publics, dont les dysfonctionnements sont à l'origine de nombreuses saisines.

176. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-10-10-13.pdf

Le chantier de la simplification administrative

Au titre de l'observatoire a été constitué, en 2013, un groupe de travail comprenant une vingtaine de délégués représentant l'ensemble du territoire, afin de mener, sur la base de cas concrets reçus et /ou traités et de témoignages de situations vécues sur le terrain, une analyse qualitative de dysfonctionnements des services publics. Premiers enseignements : les délégués sont tous confrontés à des situations où les usagers se plaignent d'un mauvais accueil, physique ou téléphonique, souvent ressenti comme une forme de violence. Les files d'attente, les délais de réponse de plus en plus longs, les notifications de décisions incompréhensibles, la prolifération des récépissés, l'accueil discourtois voire irrespectueux, le renvoi de services en services et les environnements d'accueil parfois indignes sont particulièrement dénoncés, sans préjudice du problème récurrent de la complexité des textes et des procédures. Ces travaux devraient permettre la rédaction d'un «livre blanc» sur les simplifications administratives. Outre ce groupe de travail au long cours, l'Institution a pris l'initiative d'organiser plusieurs rencontres. D'une part, en réunissant l'ensemble des associations de consommateurs pour évoquer leurs propositions concrètes. D'autre part, en réunissant des élus et responsables de services de collectivités territoriales de différents niveaux et de différentes tailles (de la commune rurale au département très urbanisé de banlieue parisienne). Au cours de ces réunions de travail, plusieurs thèmes se sont dégagés, comme celui de la répétition des productions de documents identiques lors de diverses procédures administratives, ou encore celui des indus en matière de prestations sociales, ou celui de la multiplicité des dates de référence ouvrant droit à des prestations…

b. Le baromètre du Défenseur des droits

Au-delà de ces enseignements, le Département s'attache aussi à **connaître l'expérience vécue** en matière d'accès aux services publics, de discrimination, d'atteintes aux droits de l'enfant ou de déontologie de la sécurité et à en tirer des propositions opérationnelles d'amélioration de la situation. Il sonde ou interroge des publics cibles sur leur vécu.

Le Défenseur des droits a fait réaliser, en lien avec le bureau parisien de l'Organisation internationale du travail, le *7e baromètre annuel sur la perception des discriminations au travail*[177]. Ce sondage, outre son intérêt propre, permet par sa régularité de connaitre les évolutions du ressenti des travailleurs sur la durée.

Les résultats de ce sondage, réalisé auprès de 500 salariés du secteur privé et 500 agents publics, ont été publiés le 3 février 2014. Cette édition confirme la tendance antérieure : 3 travailleurs sur 10 se sont déclarés victimes de discriminations au travail. Le critère du sexe est cette année le premier critère de discrimination au travail, notamment à l'occasion du congé maternité. Un focus consacré aux jeunes souligne que, loin d'être épargnés, cette population est également victime de stéréotypes et de discriminations dans l'emploi, notamment au moment de l'embauche (emplois sous-qualifiés, stages abusifs).

177. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/barometre-discri-travail-principaux-enseignements.pdf

Baromètre Perception des discriminations par les salariés et agents publics (février 2014)

- Plus de 8 actifs sur 10 considèrent qu'être enceinte (82 et 81 %) et être âgé de 55 ans (81 et 82 %) sont les deux obstacles majeurs pour être embauché aujourd'hui.
- 29 % des salariés et 31 % des agents publics déclarent avoir été victimes de discrimination au travail, dont la moitié plusieurs fois.
- Dans le secteur privé, les principaux critères de discrimination cités par les victimes sont, le sexe (31 %, + 9 points) et l'origine ethnique (27 %, +10 points), suivis à 20 % de la grossesse et à 19 % (+ 6 points) de la nationalité, des convictions religieuses (+ 13 points) et l'apparence physique (+6 points).
- Pour le secteur public, le sexe est également le premier critère cité à 29 % (+ 3 points), puis l'apparence physique (22 %, + 9 points) et la grossesse (19 %).
- En moyenne, 40 % des victimes de discrimination ne disent rien, parce qu'elles pensent que cela n'aurait rien changé (donnée stable).
- 36 % des salariés et 40 % des agents publics ont déjà été témoins de discrimination. Dans la majorité des cas (42 et 43 %), cette discrimination était fondée sur l'origine ethnique.

Soucieux de connaître l'exposition aux discriminations non seulement des salariés mais aussi des personnes à la recherche d'un emploi, le Défenseur des droits a innové en 2013 en lançant un sondage inédit auprès des demandeurs d'emploi. 1000 demandeurs d'emploi répartis sur la France entière et 500 autres résidant en zone urbaine sensible ont ainsi été interrogés afin de connaître leur perception des discriminations[178] en matière d'accès à l'emploi.

Les résultats, publiés le 7 octobre 2013, montrent que l'entretien d'embauche est le moment le plus propice aux discriminations (69 %) devant la réception/examen du CV. Les victimes considèrent en majorité que la discrimination était fondée sur leur apparence physique (29 %). Parmi celles résidant en ZUS, près d'une personne sur deux (48 %) l'a ressentie à raison de son origine.

Baromètre Perception des discriminations par les demandeurs d'emploi (octobre 2013)

- 87 % des demandeurs d'emploi considèrent que les discriminations à l'embauche sont fréquentes et à 76 %, que la crise économique est un facteur aggravant des risques de discriminations dans l'accès à l'emploi. Or, seulement 10 % des demandeurs d'emploi ont été informés sur leurs droits en matière de discrimination à l'embauche dans le cadre de leur recherche d'emploi.
- Selon les chômeurs, les publics les plus exposés aux discriminations à l'embauche sont les femmes enceintes à 89 %, les personnes de plus de 55 ans à 88 %, mais aussi les personnes obèses à 78 %.
- Plus d'un tiers des demandeurs d'emploi (37 %) affirme avoir déjà été victime de discrimination lors de la recherche d'emploi. Les critères de la discrimination ressentie sont l'apparence physique à 29 %, puis le statut de chômeur à 26 % (bien que ce ne soit pas un critère de discrimination au sens juridique du terme), ainsi que le sexe à 24 %, et l'origine à 23 %. Les habitants des ZUS citent en premier le critère de l'origine, à 48 %, en particulier les jeunes (57 %).
- Très majoritairement, ces discriminations ont été vécues au moment de l'entretien d'embauche (69 %). La conséquence de la discrimination est pour quasiment un chômeur sur deux le report voire l'abandon de la recherche d'emploi (46 %).

178. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/oit-version-complete.pdf

Communiquées aux acteurs du recrutement (Pôle Emploi, APEC…), ces informations ont conduit le Défenseur des droits à rappeler ses orientations notamment en matière de formalisation, sur la conduite des entretiens de recrutement et le traitement des cv. Elles ont permis d'alerter les acteurs du monde du travail sur les points de risques et de mettre en place des actions proactives au sein, notamment, du comité des intermédiaires de l'emploi *(voir ci-dessous)*.

2) Les études

Une analyse raisonnée des situations suppose que de véritables études qualitatives puissent être conduites sur des problématiques qui concernent les missions du Défenseur des droits.

a. Les études du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes

L'article 19 de la loi organique n° 2011-33 du 29 mars 2011 prévoit que « le Défenseur des droits peut demander au vice-président du Conseil d'Etat ou au premier président de la Cour des comptes de faire procéder à toutes études ».

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a été sollicité, le 20 septembre 2013, afin de procéder à une étude en vue de clarifier l'état actuel du droit et de la jurisprudence concernant, d'une part, la distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général et, d'autre part, les effets attachés à la situation de collaborateur occasionnel du service public. La Haute juridiction a mené avec diligence cette étude rendue publique le 19 décembre 2013[179].

De même, une demande d'étude a été adressée à la Cour des comptes, le 25 janvier 2013, afin de mettre en lumière des propositions tendant à régler les difficultés nées de la mise en œuvre du pouvoir de recommandation en équité, prévu par l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, au regard du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Cette étude a été rendue par la Cour des comptes le 13 mai 2014.

b. Les études conduites par le Défenseur des droits

Pour analyser les situations, développer son expertise et en tirer des enseignements à vocation opérationnelle, le Défenseur des droits procède également à des **études et des recherches.**

Ainsi, une étude[180] a été engagée avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) pour analyser les différences de délai d'attente pour l'obtention d'un logement social en fonction du profil des demandeurs. Elle permettra de nourrir les travaux de la concertation nationale sur l'attribution de logements sociaux prévue à la suite de la loi ALUR (Accès à un Logement et pour un Urbanisme Rénové).

En matière d'éducation, le Défenseur des droits a produit un rapport intitulé « Comprendre le sentiment d'injustice et les discriminations vécues par les descendant-e-s d'immigré-e-s à l'école[181] », qui sera publié prochainement. Y sont poursuivies les analyses développées par la HALDE sur l'orientation scolaire en fonction du sexe et de l'origine[182].

Dans cette étude, le sentiment de discrimination à l'école apparaît relié à l'identité individuelle de chaque élève ainsi qu'au contexte de scolarité (difficultés scolaires, rapport avec les équipes éducatives, etc.). Le système de notation apparaît moins remis en cause par les enquêtés que le dispositif d'orientation scolaire.

La collaboration avec le ministère de l'Education nationale et l'ACSé s'est par ailleurs poursuivie sur ces questions. Les résultats de l'appel à projet « Egalité des chances à l'école » sont attendus pour la fin de l'année 2014. A la jonction de sa mission de développement de l'accès aux droits et de garantie du respect des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a lancé en 2013, en partenariat avec le Fonds CMU, une étude sur l'accès aux droits liés à la santé des enfants confiés aux services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

La procédure particulière qui s'applique aux enfants placés pour leur assurer, à titre personnel, un accès à la couverture maladie de base et complémentaire est en effet complexe et encore mal connue. Or, pour ces enfants mineurs, une difficulté dans l'accès aux droits liés à la santé peut avoir des conséquences aussi bien sur leur accès aux soins au moment de l'ouverture des droits que sur la prise en charge des soins dont ils doivent bénéficier. L'étude du Défenseur des droits a pour objet de permettre d'éclairer les difficultés de gestion des droits à l'assurance maladie et à la CMU des enfants placés par l'ASE ou

179. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

180. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/appel-projets-ddd-puca-acse.pdf

181. *Comprendre le sentiment d'injustice et les discriminations vécues par les descendant-e-s d'immigré-e-s à l'école*, étude réalisée pour le Défenseur des droits par Y. BRINBAUM, S. CHAUVEL, E. TENRET avec la collaboration de L. OUMEDDOUR, février 2013

182. *Orientation scolaire et discrimination. De l'(in)égalité de traitement selon l'origine,* étude réalisée pour l'ex- HALDE par F. DHUME, S. DUKIC, S. CHAUVEL, P. PERROT, Paris, La Documentation française, 2011.
Orientation scolaire et discrimination. Quand les différences de sexe masquent les inégalités, étude réalisée pour l'ex-HALDE par J. MEZZA, M-L. STEINBRUCKNER, L. THIENOT, sous la direction de F VOUILLOT, Paris, La Documentation française, 2011.

la PJJ et de soutenir des recommandations en la matière. Elle vise notamment à mieux appréhender le circuit de l'ouverture des droits à l'assurance maladie et à la CMU/CMU-C, à recueillir des témoignages sur les dysfonctionnements potentiels et à identifier des pistes d'amélioration. Les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2015.

En partenariat avec la Mission de recherche Droit et Justice[183], le Défenseur des droits a par ailleurs lancé un appel à projets sur « le principe de non-discrimination à l'épreuve du droit et des institutions chargées de sa mise en œuvre ». Il vise à déterminer à quels types d'ajustements et redéfinitions a donné lieu au sein de l'ordre juridique français l'essor du principe de non-discrimination, dont l'articulation avec celui d'égalité s'avère complexe, et à en analyser le degré d'appropriation par les juges. La question de l'adaptation aux situations de discrimination des sanctions et des mesures d'indemnisation à la disposition des juges fera également l'objet de recherches ainsi que les actions et les voies de droits ouvertes aux victimes par les institutions. Trois équipes de recherche ont été retenues en 2013. Des travaux préparatoires ont été engagés pour lancer une étude sur les centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV). est envisagée. Le Défenseur des droits souhaite ici approfondir la connaissance des conditions effectives de scolarisation et des parcours scolaires de ces enfants et mieux appréhender les pratiques pédagogiques mises en œuvre. Les termes et objectifs de cette étude, qui sera lancée en 2014, ont été élaborés en 2013 en lien avec les services du ministère de l'Education nationale (DEPP et DGESCO).

B. Une démarche collaborative

1) Une action tournée vers les victimes potentielles ou leurs associations

Au-delà de l'analyse des réclamations et des études et recherches menées par l'Institution, le Défenseur des droits assoit son expertise sur un dialogue nourri et régulier avec les organisations de la société civile. Celles-ci sont également associées aux actions qui visent à favoriser l'évolution des pratiques et des représentations et à l'élaboration des outils du Défenseur des droits afin qu'ils répondent au mieux au manque d'information constaté et aux problèmes concrets rencontrés.

a. Les différentes plateformes nationales de dialogue avec la société civile

Le Défenseur des droits a mis en place un dialogue régulier avec les acteurs de la société civile au sein de plateformes de dialogue dédiées, les comités d'entente, réunis tous les 6 mois :

- le comité d'entente santé,
- le comité d'entente LGBT (Lesbiennes, Gays, Bi et Trans),
- le comité de concertation « Egalité entre les femmes et les hommes »,
- le comité « Protection de l'enfance »,
- le comité d'entente avec les associations du handicap.

Ces comités constituent des instances de concertation et de réflexion. Ils ont pour objet de dresser un état des lieux des difficultés rencontrées sur le terrain, d'informer des prises de positions du Défenseur des droits, de favoriser l'organisation de groupes de travail et d'alimenter la rédaction des propositions de réformes.

Ainsi, les échanges au sein du comité d'entente santé comme au sein du comité protection de l'enfance ont mis en lumière la nécessité de renforcer la connaissance des droits en matière de santé, l'accès aux soins pouvant s'apparenter pour certains à un véritable « parcours du combattant ». Dans le prolongement des travaux du comité, le Défenseur des droits a décidé de la création d'un groupe de travail consacré à l'enfant à l'hôpital. Une grande hétérogénéité des pratiques a été relevée entre les territoires dans l'accès à l'information, aux droits, aux soins, dans la prise en charge de la douleur ou la présence familiale. Ces disparités se retrouveraient parfois au sein d'un même hôpital. A l'issue des réflexions du groupe de travail, le Défenseur des droits formulera des recommandations afin que les droits de l'enfant à l'hôpital soient effectivement respectés.

183. La Mission de recherche Droit et Justice a été créée par un arrêté du 11 février 1994, à l'initiative conjointe du Ministère de la justice et du CNRS. Ce groupement d'intérêt public (GIP) autorise la mise en commun de moyens humains, intellectuels et matériels, publics ou privés, nécessaires au développement d'une activité scientifique de recherche.

Le comité handicap a permis aux participants d'échanger plus avant sur les carences, contraintes et marges d'évolution en matière d'accessibilité des logements et des établissements recevant du public, d'accès et de maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, ainsi que sur les leviers à mobiliser face à la situation critique des enfants et adultes sans solution de prise en charge.

Le comité LGBT a débattu du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe, de ses conséquences juridiques et de l'impact, notamment sur les plus jeunes, des déclarations publiques homophobes qui ont pu émailler les débats. De nombreux autres sujets ont été abordés au sein du comité LGBT : les difficultés quotidiennes et discriminations auxquelles sont exposées les personnes transsexuelles du fait du décalage entre leurs papiers d'identité et leur apparence et identité intime ; l'éviction des hommes homosexuels du don du sang ; le rôle de l'école dans la lutte contre les stéréotypes et l'homophobie ; les discriminations dans l'emploi ; la levée de l'interdiction des soins funéraires aux personnes décédées porteuses du VIH ou de l'hépatite dans le sillage du rapport du Défenseur des droits sur les soins funéraires de novembre 2012[184].

Le comité de concertation « égalité entre les femmes et les hommes » a permis de souligner les difficultés des femmes dans l'emploi à l'occasion d'une grossesse ou de leur retour de congé de maternité/parental. Ont également été mis en lumière par les associations, la problématique majeure du harcèlement sexuel, la double discrimination des femmes handicapées dans l'emploi, la sanction des licenciements nuls car discriminatoires par les juridictions sociales et les questions d'égalité salariale. Les discussions ont également nourri les propositions de réformes portées par le Défenseur des droits dans le cadre de deux projets de loi : celui concernant la réforme des retraites adopté le 20 janvier 2014 (au vu des faibles retraites des femmes et de l'impact particulier de la réforme sur ces dernières) et celui relatif à l'égalité réelle entre femmes et hommes[185] pour lequel les discussions parlementaires se sont poursuivies en 2014.

Concernant le secteur de la protection de l'enfance, largement pris en charge par le milieu associatif, les réunions du comité d'entente ont permis en 2013 une concertation autour des actions prévues pour la célébration du 25e anniversaire de la Convention des droits de l'enfant, de la présentation des actions communes des ONG concernant la remise de rapports alternatifs au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies en 2014 ainsi que l'émergence de thématiques de fond transversales (mineurs isolés, jeunes majeurs, enfance et hôpital, maltraitance et protection de l'enfance).

A travers son réseau de délégués, l'Institution mène des actions de sensibilisation auprès des publics potentiellement vulnérables, afin de développer l'accès aux droits en les faisant mieux connaître. Cette action des délégués en faveur de l'accès aux droits vise tout particulièrement les milieux enclavés.

Ainsi en **région PACA,** et plus largement sur le massif alpin, le Défenseur des droits mène plusieurs actions afin d'améliorer l'accès aux droits des habitants en zones rurales isolées. Ceci est une préoccupation forte du Défenseur des droits, au même titre que l'amélioration de l'accès aux droits dans les quartiers urbains sensibles.

Le 27 novembre 2013, une initiative a été mise en place dans la région des Alpes du Sud, à la suite d'une rencontre entre la conseillère territoriale du Défenseur des droits de la région PACA et l'association ADRETS (Association pour le Développement en Réseau des Territoires et des Services), les animateurs des Relais de Services Publics (RSP)[186], le Conseil Général et la Préfecture du département des Hautes Alpes. Dans le massif alpin, près de 80 lieux d'accueil ont été mis en place pour permettre, notamment, à une population résidant loin des villes chefs-lieux, dans lesquelles se concentrent les administrations, d'accéder aux services publics de proximité. De plus, un partenariat se dessine dans les départements des Hautes-Alpes et Alpes de Haute-Provence, avec pour ambition de l'étendre au massif alpin (notamment l'Isère, la Savoie mais aussi l'arrière-pays des Alpes Maritimes et du Var). Le projet doit permettre aux habitants concernés de mieux connaître le Défenseur des droits et d'y avoir facilement recours et ce pour l'ensemble de ses compétences. Une information sur le Défenseur sera largement diffusée dans les points relais ; les animateurs seront formés pour mieux réorienter les personnes vers les permanences des délégués du Défenseur des droits et des conférences thématiques sur la prévention des discriminations, les droits de l'enfant ou les droits des usagers des services publics sont envisagées. En travaillant en réseau sur le terrain, il s'agit aussi, pour le Défenseur des droits, de mieux repérer les problématiques qui creusent le fossé des inégalités territoriales. Par ailleurs, le Conseil Général des Hautes-Alpes a développé des « points Visio Rendez-vous » offrant aux hauts alpins un guichet de visioconférence proche de leur domicile, permettant d'entrer en contact directement avec les services publics sans se déplacer. La possibilité de bénéficier, en Visio, d'un premier rendez-vous avec le délégué du Défenseur des droits, installé à Gap, est actuellement à l'étude en vue d'une éventuelle généralisation.

184. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_droit_funeraire.pdf

185. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/2013-11-12_egalite_femme_homme.pdf

186. Les RSP sont des points d'accueils du public polyvalents, labélisés par les Préfectures. Il s'agit de lieux d'orientation, d'aide aux usagers dans leurs relations avec les administrations et les organismes publics, principalement dans les domaines de l'emploi (en relation avec la CRAM, l'ANPE, les missions locales, les MDE) et des prestations sociales (en relation avec la CAF, la CPAM, la MSA, la CRAM).

Focus - Les actions à la Réunion et à Mayotte

Plusieurs actions de promotion des missions du Défenseur des droits ont été menées à la Réunion et à Mayotte.

Au total, 15 actions ont été menées **à la Réunion** dont plusieurs sessions d'information sur les missions du Défenseur des droits auprès des secrétaires des maisons de justice, des agents du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de la zone nord et ouest de l'île, des détenus des maisons d'arrêt de Saint-Denis et Saint-Pierre et du centre de détention du Port, ainsi qu'auprès des agents des services pénitentiaires et gendarmes au centre de détention du Port.

Une session de sensibilisation sur les missions et les compétences du Défenseur des droits ainsi que sur les discriminations a été organisée auprès des membres du syndicat FO Réunion à Saint-Denis (15 personnes). Trois autres sessions de sensibilisation aux discriminations ont été organisées auprès de 60 jeunes en service civique.

S'est également tenue la 6e édition de l'Expo pour l'égalité *« promouvoir l'égalité à travers l'art »*, exposition itinérante qui présente des œuvres d'art (peintures, sculptures, photos, œuvres vivantes) sur le thème de l'égalité et où chaque artiste professionnel ou occasionnel crée une œuvre en rapport avec l'un des critères de discrimination.

Cette action, qui a lieu depuis 2008, est portée par le Défenseur des droits en partenariat avec le Centre régional d'information pour la jeunesse (CRIJ) Réunion et la Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité. En 2013, l'exposition comptait des œuvres d'artistes mahorais et a reçu 40 000 visites. De nombreuses visites pédagogiques ont été organisées dans ce cadre auprès des collégiens et lycéens de l'île. Au mois de janvier, un concert pour l'Egalite a été organisé auquel environ 2 000 personnes ont assisté.

A Mayotte, quatre actions de promotion des missions et compétences du Défenseur des droits ont principalement concerné des associations d'aide aux étrangers ou intervenant auprès des mineurs isolés.

En mars 2013, dans le cadre de la mission du Défenseur des droits sur la question des mineurs isolés menée à Mayotte, une trentaine de rencontres organisées sur l'ensemble de l'archipel avec des associations, des représentants des services de l'état (Préfecture, Rectorat, DJSCS[188], justice, PJJ[189], Gendarmerie), du Conseil général et des parlementaires ont permis au Conseiller technique territorial Réunion-Mayotte de présenter les missions, actions et modes de saisine du Défenseur des droits. ■

187. Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale

188. Police Judiciaire de la Jeunesse

FOCUS - Les actions des délégués en matière de Droits de l'enfant

Comme chaque année, le 20 novembre, les délégués du Défenseur des droits se sont mobilisés à l'occasion de la *«journée internationale des droits de l'enfant»*. Cette journée a été instaurée à cette date par la loi du 9 avril 1996, à la suite d'une recommandation de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies de 1954.

Avec le concours des délégués du Défenseur des droits, la journée internationale des droits de l'enfant de 2013 a été l'occasion de réunir des enfants, des adultes, des professionnels et le grand public autour de 32 évènements répartis sur 20 départements, notamment des expositions, des conférences, des colloques, des débats, des stands et des concours d'affiches.

Ainsi, le **délégué du Défenseur des droits des Alpes-Maritimes** a été sollicité par l'institut Régional de Formation Sanitaire et Sociale de la Croix Rouge pour intervenir sur les droits de l'enfant, lors de la formation initiale des étudiants infirmiers de première année.

Le délégué de Meurthe et Moselle a lui aussi été sollicité pour intervenir lors d'une formation sur la lutte contre les discriminations désormais obligatoire pour les étudiants de la promotion 2013/2014 de l'École supérieure du Professorat et de l'Enseignement (ESPE) de l'Académie Nancy-Metz. Cette formation a concerné environ 180 futurs enseignants répartis en groupes de 20 à 25 étudiants. Elle s'accompagne d'une interrogation écrite ou orale prise en compte dans l'attribution du diplôme. ■

Pour parvenir à sensibiliser un public jeune, le Défenseur des droits a souhaité poursuivre le déploiement du programme des **Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (JADE).** Ces volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, réalisent auprès du Défenseur des droits une mission de sensibilisation aux droits de l'enfant pendant neuf mois.

Cette mission a été renforcée en 2013. En effet, au cours de l'année scolaire 2012/2013, les JADE ont sensibilisé 33 524 enfants sur le territoire national, soit près de 4 000 jeunes supplémentaires par rapport à l'année précédente, au sein de 161 collèges, 146 écoles, primaires, 91 structures de loisirs, 32 structures spécialisées et lors de 44 événements grand public

Pour l'année scolaire 2013/2014, pour la 8e année consécutive en France métropolitaine, vingt-huit JADE permettent à de nombreux enfants d'être sensibilisés à la Convention internationale des droits de l'enfant et aux missions du Défenseur des droits.

À la Réunion, où le programme existe depuis trois ans, huit JADE ont été recrutés. À Mayotte, le programme a débuté cette année et compte quatre JADE qui effectuent leur mission de promotion des droits de l'enfant et des missions du Défenseur des droits dans les collèges, les écoles primaires mais également auprès des parents.

Cette 8e promotion compte ainsi 40 JADE répartis sur les académies de Paris, Versailles, Créteil, Lyon, Strasbourg, la Réunion et Mayotte. Ils réalisent leur mission avec l'appui des conseils généraux du Bas-Rhin, de l'Isère, de la Réunion et du Rhône et le soutien des rectorats et des services départementaux de l'éducation nationale. Au 15 janvier 2014, l'action de sensibilisation de cette nouvelle promotion JADE concernait déjà 15 294 enfants.

Le programme JADE bénéficie d'une notoriété grandissante auprès des établissements scolaires, ainsi un grand nombre étaient inscrits avant même que les jeunes ambassadeurs ne les démarchent. La notoriété croissante du programme JADE a également permis cette année aux jeunes ambassadeurs d'être sollicités à l'occasion de nombreux événements grand public notamment pendant les manifestations du 20 novembre, date anniversaire des droits de l'enfant.

De plus, à titre expérimental, le Défenseur des droits a souhaité déployer le programme JADE sur une autre thématique liée à son champ de compétence : la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations.

Les premiers **« jeunes ambassadeurs des droits auprès de l'enfance »** sensibilisent désormais un nouveau public : les lycéens et les apprentis. Au cours d'une première séquence, les jeunes ambassadeurs pour l'égalité abordent trois aspects de la discrimination : sa construction, sa définition juridique et les solutions à mettre en œuvre pour lutter contre les discriminations. Puis, lors d'une seconde séquence, les JADE présentent l'une des trois thématiques identifiées comme répondant aux préoccupations quotidiennes des jeunes en matière de lutte contre les discriminations : l'accès aux stages et à l'emploi, l'accès au logement et l'accès aux loisirs et au sport. La question des discriminations est abordée de façon pratique en exposant aux jeunes des situations et des réponses concrètes, issus des réclamations du Défenseur des droits. Les acteurs locaux de lutte contre les discriminations leur sont également présentés.

Aujourd'hui, le programme des jeunes ambassadeurs des droits pour l'égalité implique quatre jeunes ambassadeurs qui effectuent leur mission dans le département de la Loire, avec le soutien du Conseil régional Rhône Alpes et l'accompagnement de l'association Unis-cité. Ce nouveau programme sera étendu à la région des Pays de la Loire lors de la prochaine rentrée scolaire, en octobre 2014.

Pour intervenir auprès du public lycéen et des apprentis, les jeunes ambassadeurs pour l'égalité ont bénéficié d'une formation intensive sur les mécanismes de construction des discriminations, sur la définition d'une discrimination en droit, et sur le rôle et les pouvoirs du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

D'autre part, les jeunes ambassadeurs pour l'égalité sont accompagnés dans leur mission par un délégué du Défenseur des droits. Au total, **15 délégués du Défenseur des droits** assurent le tutorat des JADE sur le territoire national et mettent ainsi à contribution leur expertise, leur réseau et leur engagement auprès des jeunes.

b. La politique partenariale

Les actions engagées par le Défenseur des droits le conduisent également à construire des partenariats locaux et nationaux, dans la durée, se traduisant par des engagements concrets des différents signataires.

L'Institution a souhaité déployer sa politique partenariale vers l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans le champ de compétences du Défenseur des droits. Des protocoles d'accord ont été conclus avec un certain nombre d'entre eux, tels que les organismes sociaux, les médiateurs institutionnels ou encore les acteurs judiciaires.

La coopération institutionnelle

Afin de prévenir les contentieux en conduisant des actions en faveur d'un meilleur accès aux droits, le Défenseur des droits convient :

- de faciliter le traitement des réclamations dont il est saisi en prévoyant la désignation de correspondants de l'Institution au sein des organismes partenaires,
- de procéder à des échanges d'informations sur les évolutions législatives et règlementaires et l'observation des pratiques,
- d'organiser des actions conjointes de promotion et d'information sur les droits et libertés.

Les conventions ainsi conclues offrent à l'Institution des réseaux d'intervention mais également de diffusion d'informations non seulement sur le Défenseur des droits, mais plus généralement sur les droits et recours de nos concitoyens.

Les rapports privilégiés entretenus avec tous les acteurs institutionnels susceptibles d'intervenir dans la sphère de compétences du Défenseur des droits favorisent, en outre, l'aboutissement des règlements amiables des litiges dont est saisie l'Institution.

La mise en place d'un réseau de correspondants ministériels

Le Défenseur des droits a souhaité réactiver le réseau qui avait été mis en place par le Médiateur de la République en désignant des correspondants au sein de chaque ministère pour assurer le suivi du traitement des réclamations et des propositions de réformes, qu'il peut formuler auprès des pouvoirs publics sur le fondement de l'article 32 de la loi organique.

Réunis pour la première fois par le Défenseur des droits le 15 mai 2013, les correspondants ministériels sont nommés parmi les directeurs des administrations centrales et constituent des interlocuteurs privilégiés : ils centralisent les demandes formulées par les services du Défenseur et garantissent leur suivi, notamment au regard du respect des délais de réponse fixés.

Conventions conclues par le Défenseur des droits

Objet de la convention	Date de signature	Organisme partenaire
Protection des droits	08/11/2011	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
	05/06/2012	Assurance Maladie (régime général)
	21/11/2012	Conseil départemental d'accès au droit du département de la Réunion
	30/11/2012	Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
	05/12/2012	Conseil national de l'ordre des médecins
	18/03/2013	Médiateur des ministères économiques et financiers
	03/04/2013	Caisse nationale des allocations familiales
	01/10/2013	Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français des Outremers
	10/10/2013	Assemblée des Départements de France
	12/12/2013	Caisse nationale du Régime Social des Indépendants
	09/01/2014	Mutualité Sociale Agricole
Promotion des droits	23/11/2011	Ecole nationale de la magistrature
	25/01/2012	Organisation Internationale du Travail
	30/03/2012	Région des Pays de la Loire
	03/05/2012	Conseil national des barreaux
	24/10/2013	Département du Rhône et association UNIS-Cité Rhône-Alpes
	24/10/2013	Département de l'Isère et association UNIS-Cité Rhône-Alpes
	04/11/2013	FNSP (Sciences Po)
	18/11/2013	UNICEF France
	23/11/2013	Département de l'Isère et association UNIS-Cité Rhône-Alpes
	28/11/2013	Rectorat de l'académie de Nice et l'Université de Nice Sophia Antipolis et le Conseil départemental de l'accès au droit des Alpes-Maritimes et l'Association des Etudiants et des Anciens du C.E.R.D.P.
	02/12/2013	Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles
	07/02/2014	Université Lumière Lyon II

La coopération avec les collectivités locales

Le Défenseur des droits a renforcé sa collaboration avec les instances qui représentent, au niveau national, les divers types de collectivités locales. Il a également noué des liens privilégiés à l'échelle locale avec certaines villes, départements ou régions.

Le 10 octobre 2013, le Défenseur des droits a conclu une convention-cadre avec l'Assemblée des départements de France. Le fait de disposer d'un cadre juridique unique susceptible d'être décliné au niveau territorial par différentes collectivités locales permettra à l'Institution d'avoir un correspondant identifié au sein des collectivités partenaires, de prévoir les conditions concrètes d'accueil de ses délégués sur le territoire et d'organiser des actions de promotion des droits et d'information.

Dans un second temps, au cours du mois de janvier 2014, le Défenseur des droits a pris contact avec l'ensemble des présidents des conseils généraux afin de les informer de ce projet et de leur proposer une collaboration sur ce modèle. Des retours positifs ont d'ores et déjà été enregistrés. Des interlocuteurs privilégiés, correspondants de l'Institution, ont été désignés et un premier travail commun sur le projet pour l'enfant a été engagé.

S'agissant des collectivités locales concernées au titre d'employeurs et au regard des politiques publiques territorialisées, le conseil général de l'Essonne a sollicité dans le cadre de la convention de partenariat signée le 4 octobre 2013, l'expertise du Défenseur des droits sur un projet de brochure intitulée « l'Essonne dit non aux discriminations » et sur son plan d'action.

Sans être nécessairement formalisés au travers d'une convention, les partenariats locaux se multiplient autour d'actions concrètes. Dans **la région PACA,** le Conseil général du Gard a organisé, à l'automne 2013, une session de travail associant l'ensemble des cadres du département des ressources humaines et la conseillère territoriale du Défenseur des droits, pour se former au droit de la non-discrimination à partir de cas significatifs et de décisions du Défenseur des droits.

Puis le 12 novembre 2013 à la Maison du département, le conseil général a également mené, pour la seconde année consécutive, une large opération d'information et de sensibilisation à destination de ses agents, intitulée *« une journée différente »*. Ces conférences ont été retransmises en direct dans plusieurs sites du département (Le Vigan, Bagnols-sur-Cèze, Alès).

Dans le cadre de plans territoriaux de lutte contre les discriminations, d'autres coopérations ont, par ailleurs, été initiées à Marseille, à Arles, à Vitrolles, avec des actions d'information et de sensibilisation à destination du grand public et des entreprises.

Avec l'appui du Défenseur des droits, **l'Académie d'Aix Marseille** s'engage depuis 6 ans à mobiliser les établissements et les accompagner dans l'analyse de leurs pratiques afin de prévenir les discriminations.

Chaque année, les chefs d'établissement qui le souhaitent peuvent demander, au titre du Plan de formation, à bénéficier d'un accompagnement de « pair à pair » pour sensibiliser les personnels, repérer les situations qui posent problème et dégager des actions concrètes de prévention des discriminations qu'ils pourront inscrire dans leur projet d'établissement.

En 2013, l'Académie d'Aix Marseille a mis en place un module de suivi pour une meilleure opérationnalité. Cet accompagnement est réalisé par des personnes-ressources relevant de l'Académie, formées par le Défenseur des droits et le Rectorat et représentant différentes catégories de personnels (inspecteur de l'éducation nationale, enseignant, assistante sociale, conseiller principal d'éducation,…). Après une formation de douze jours, des modalités de suivi sont mises en place pour permettre l'accueil de nouvelles personnes-ressources, l'actualisation et le partage de connaissances et le lien continu avec l'actualité du Défenseur des droits. Une véritable méthodologie d'intervention a ainsi été développée et le suivi est assuré dans la continuité.

Enfin, et pour répondre à la demande d'enseignants, un autre module d'accompagnement les aidant à traiter des discriminations dans leur enseignement est proposé au Plan Académique de Formation.

Ce partenariat, mis en place en 2007 avec la HALDE, se poursuit avec le Défenseur des droits. A l'origine expérimentale, cette opération constitue aujourd'hui une bonne pratique intéressante à modéliser.

Dans la région Rhône-Alpes, le Défenseur des droits est engagé depuis plusieurs années dans de multiples actions de prévention des discriminations avec les collectivités à Lyon, Villeurbanne, Grenoble, Saint-Etienne, Saint-Priest et Saint-Fons. Le partenariat le plus abouti concerne la ville de Villeurbanne qui a mis en place un comité de vigilance et un observatoire des discriminations auquel le Défenseur des droits est étroitement associé, favorisant la visibilité de l'action de l'Institution et de ses partenaires.

Cette coopération avec la ville de Villeurbanne, ainsi que toutes les structures institutionnelles, associatives et professionnelles qui agissent en matière d'accès aux droits, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, se traduit également par la tenue d'une permanence hebdomadaire du délégué du Défenseur des droits à la Maison de justice et du droit de Villeurbanne, dont le taux de réclamations portant sur les discriminations est parmi les plus importants du Rhône. La formation continue du réseau des acteurs locaux, à laquelle participe le délégué et la conseillère du Défenseur et l'implication du Défenseur dans des expérimentations telles que le « testing logement privé » ayant eu une audience nationale ne sont pas étrangers à l'afflux de ces saisines.

Dans la région Pays de la Loire, la convention signée entre le Défenseur des droits et la Conseil régional en mars 2012 a donné lieu à des actions concrètes sur l'année 2013 et à l'élaboration de projets pour 2014. Le Défenseur des droits a ainsi participé à la Conférence ligérienne pour l'égalité et a pu lancer le programme JADE en Pays de la Loire.

Un partenariat avec la **ville de Nantes** a, en outre, été initié pour engager un projet de création d'une « cellule de veille » des discriminations. Ce projet se déroule en plusieurs étapes :

- une identification des structures locales permettant de lister une quarantaine d'acteurs concernés dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé, de l'éducation et de l'aide aux victimes. Cet état des lieux est complété par un diagnostic territorial sur les actions de lutte contre les discriminations dans l'agglomération nantaise ;
- la constitution d'un groupe de travail qui aura pour objectif de définir les actions pertinentes pour une mise en réseau des acteurs ;
- la formation et la sensibilisation des acteurs repérés lors de la phase de diagnostic.

c. L'action en faveur de l'accès aux droits

Sur la question de l'accès aux droits, qui conditionne l'effectivité des droits, le Défenseur des droits a organisé le 2 décembre 2013, un colloque intitulé « L'accès aux droits : garantir l'égalité [190] » afin de débattre des obstacles rencontrés par les citoyens pour bénéficier de leurs droits. Ce colloque a démontré

189. http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/retour-sur-les-echanges-du-colloque

combien la question de l'accès aux droits constitue un enjeu central d'égalité et de citoyenneté, en même temps que d'effectivité de la loi.

Une approche transversale a mis en lumière les difficultés structurelles d'accès aux droits qui peuvent favoriser le non-recours : la complexité des règles et des procédures associée à une segmentation croissante des publics ; la multiplicité des intervenants sur une même prestation qui tend à morceler le parcours des usagers ; la volatilité du droit qui demande de réévaluer constamment la situation des allocataires.

Une convention de partenariat entre le Défenseur des droits et le Centre national d'information sur le droit des femmes et des familles a également été signée à cette occasion.

L'action du Défenseur des droits dans le domaine du logement a pour sa part permis d'éclairer de façon décisive les débats et d'aboutir à la mise en œuvre de recommandations, notamment à l'occasion du projet de loi ALUR adoptée le 24 mars 2014.

FOCUS - Logement

Le Défenseur des droits a contribué à faire évoluer le droit par ses recommandations et avis, notamment dans la loi Accès au logement et pour un urbanisme rénové (Alur) :

- **l'alignement des critères de discrimination dans la loi relative aux rapports locatifs sur ceux de l'article 225-1 Code Pénal vise à garantir le respect des droits de tous dans l'accès à la location, face à de trop fréquents refus discriminatoires[190] ;**
- **l'extension aux partenaires liés par un Pacs de la co-titularité de plein droit accordée aux époux ;**
- **la définition des justificatifs exigibles d'un locataire, la création d'un bail-type, d'un régime de la location meublée résidence principale et de la garantie universelle des loyers sécurisent la relation locative et favorisent l'accès de tous au logement ;**
- **le renforcement des moyens pour répondre à l'urgence.**

S'agissant du logement social, l'augmentation des pénalités pour les communes en carence, l'instauration d'un dossier unique de demande et d'un droit d'information du demandeur, la mise en place d'un fichier partagé de gestion et de connaissance de la demande et d'un plan d'attribution à l'échelle intercommunale, ainsi que la possibilité d'expérimenter la cotation de la demande et la location choisie sont autant d'avancées qui répondent à des recommandations du Défenseur des droits.

190. Voir à ce titre, l'enquête par testing menée par l'Institut national de la consommation (INC) avec l'aide du Défenseur des droits sur les discriminations à la location (février 2014) http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/discrimination-dans-la-recherche-dun qui confirment les résultats du sondage réalisé par l'IFOP pour le Défenseur des droits en octobre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/enquete_sur_les_discriminations_dans_lacces_au_logement_locatif.pdf

Lors de la concertation nationale sur l'attribution de logements sociaux, le Défenseur des droits a également rappelé le caractère fondamental du droit au logement, auquel ne saurait faire obstacle l'objectif de politique publique en terme de mixité sociale. L'élaboration d'un cadre de référence par le gouvernement sur les modalités de mise en œuvre de l'objectif de mixité sociale[191] permettrait d'en garantir la conformité au principe d'égalité.

Enfin, sollicité pour donner son avis sur le projet de cotation élaboré par la Ville de Paris, le Défenseur des droits a formulé un ensemble de recommandations visant à garantir l'égalité de traitement dans la mise en œuvre de ce dispositif[192]. ■

Le Défenseur des droits est intervenu en différents lieux, notamment au séminaire sur la lutte contre les discriminations dans le logement, le 20 mars 2013, organisé par l'Espace Solidarité Habitat (antenne Fondation Abbé Pierre pour l'accompagnement à l'accès au droit au logement à Paris), à celui relatif aux « travailleurs clés à la française », le 28 mai 2013, co-organisé par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement et l'Atelier parisien d'urbanisme, au petit déjeuner « Priorisation et objectivation du traitement de la demande en logement social », organisé le 6 juin 2013 par Espacité (organisme d'appui auprès de bailleurs sociaux et collectivités locales) et Points formation Conseil, ainsi qu'au séminaire interrégional « Réforme des pratiques d'attribution et prévention des discriminations dans le logement social », le 18 juin 2013, à Lyon, co-organisé par la SACVL (bailleur social lyonnais) et ISM CORUM (Inter Service Migrants, Centre d'Observation et de Recherche sur l'Urbain et ses Mutations).

2) Une action tournée vers certains auteurs potentiels d'atteintes aux droits ou d'inégalités de traitement

Au-delà de l'action orientée vers les victimes potentielles d'atteintes aux droits, l'action de promotion vise aussi à sensibiliser les auteurs potentiels d'infractions et à les outiller pour améliorer leurs pratiques afin de prévenir la survenance de tels faits. Au contact permanent des victimes, réelles ou potentielles, ainsi que des principaux acteurs du champ économique et social, le Défenseur des droits est un observateur privilégié des dysfonctionnements de la société et des moyens d'y remédier.

Il concourt à éclairer les termes d'un débat et met en place des plateformes de dialogue où se rencontrent praticiens, chercheurs, décideurs publics pour élaborer des solutions respectueuses des droits fondamentaux et libertés…

Le Défenseur des droits s'attache à ce que les grands débats sociétaux, aux conséquences souvent importantes, puissent se dérouler dans la clarté et la sérénité et permettent d'aboutir à la mise en place de solutions conformes aux principes républicains.

a. Les actions de sensibilisation

Au contact permanent des victimes, réelles ou potentielles, ainsi que des principaux acteurs du champ économique et social, le Défenseur des droits est un observateur privilégié des dysfonctionnements de la société et des moyens d'y remédier.

Il concourt à éclairer les termes d'un débat et met en place des plateformes de dialogue où se rencontrent praticiens, chercheurs, décideurs publics pour élaborer des solutions respectueuses des droits fondamentaux et libertés…

Le Défenseur des droits s'attache à ce que les grands débats sociétaux, aux conséquences souvent importantes, puissent se dérouler dans la clarté et la sérénité et permettre d'aboutir à la mise en place de solutions conformes aux principes républicains.

b. Les évènements

Dans une société où le vieillissement de la population constitue un enjeu prégnant secteur sanitaire et social est confronté à des questions inédites, dont la problématique majeure de l'adaptation de notre société au vieillissement. Le Défenseur des droits s'attache à permettre une meilleure garantie des droits des personnes âgées. L'avancée en âge et la défense des droits fondamentaux et des libertés publiques des ainés constituent une préoccupation constante du Défenseur des droits.

Deux tables rondes ont été organisées en octobre 2013. La première a porté sur le consentement libre et éclairé et la

191. Courrier de 17 avril 2013 à la ministre de l'Egalité des territoires et du logement

192. Décision MLD-2013-206 du 20 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-206.pdf

deuxième sur les contrats de séjour en EHPAD. Il s'agissait de prolonger la réflexion lancée dans le cadre d'une décision cadre portant sur les droits des personnes âgées hébergées en EHPAD[194]. Des recommandations ont émergé durant cette journée, notamment la nécessité de promouvoir des notions insuffisamment connues des usagers comme la personne de confiance, les directives anticipées…

Le Défenseur des droits a organisé le 20 mars 2014 un colloque sur « les droits fondamentaux au défi de l'avancée en âge ». Quatre grandes problématiques ont été abordées :

- « âge et emploi » sur le maintien et le retour des seniors dans l'emploi ;
- « âge et ressources » sur les difficultés en matière de retraite, plus particulièrement des femmes en raison de l'effet cumulé des inégalités et des discriminations vécues dans leurs carrières ;
- « âge et accès aux biens et aux services » sur les difficultés rencontrées par les aînés pour accéder à des emprunts bancaires, des contrats d'assurance ou de baux de location privée ;
- « âge et santé » sur l'accès à la santé.

c. Les groupes de travail

Les conclusions des consultations, tant dans le cadre des comités d'entente que de consultations moins formelles, peuvent aboutir à la création de groupes de travail de durée limitée et à visée opérationnelle. Ces instances ont pour objet de construire les outils visant à éviter les atteintes aux droits ou l'insécurité juridique en encadrant mieux les pratiques et explicitant le droit.

Ainsi, le 7 octobre 2013, lors de la présentation des résultats de l'enquête sur la perception des discriminations par les demandeurs d'emploi, le Défenseur des droits a invité les sept membres de son comité de liaison avec les intermédiaires de l'emploi à signer une Charte couvrant l'ensemble de la profession des acteurs du recrutement[194].

Le comité de liaison avec les intermédiaires de l'emploi

Le Comité de liaison du Défenseur des droits avec les intermédiaires de l'emploi, mis en place en 2012, regroupe l'association A compétence égale, l'APEC (Agence pour l'emploi des cadres), CHEOPS (Confédération nationale Handicap et Emploi des Organismes de Placement Spécialisés), le CNML (Conseil national des missions locales), Pôle emploi, le Prism'emploi et le Syntec Conseil en Recrutement. Il se réunit semestriellement pour échanger des informations sur les discriminations dans l'accès à l'emploi, identifier les pistes d'actions à mener au niveau de l'Institution et valoriser les bonnes pratiques mises en place par les professionnels du recrutement pour favoriser l'égalité de traitement.

Les travaux menés au sein du comité de liaison avec les intermédiaires de l'emploi ont également fait apparaître un risque discriminatoire élevé en matière de recours aux *nouvelles technologies de l'information et de la communication* (NTIC) dans le recrutement. Une étude sur les risques posés par le recours aux NTIC dans les procédures de recrutement dites par « sourcing », pour des emplois non qualifiés, a ainsi été initiée par le Défenseur des droits. Cette étude exploratoire devrait permettre de disposer d'un premier diagnostic sur ces outils pour prévenir d'éventuelles pratiques illégales.

Afin de favoriser certains publics habituellement discriminés ou présentant des difficultés d'accès à l'emploi, les employeurs sont incités par des politiques publiques, le cas échéant sous contrainte financière, à recruter des personnes relevant de catégories identifiées par un critère personnel (sexe, âge, handicap). Or, le principe de non-discrimination interdit de cibler spécifiquement ces publics dans les procédures de recrutement. Face à ces deux injonctions, les intermédiaires de l'emploi font état de difficultés récurrentes dans l'exercice de leur profession.

Pour répondre à ces injonctions paradoxales auxquelles les intermédiaires de l'emploi se disent confrontés, une étude distincte, lancée également en 2013 porte sur « l'identification de bonnes pratiques de recrutement ». A partir d'une analyse des résultats qui identifiera les bonnes pratiques des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques de l'emploi dans le secteur privé, le Défenseur des droits entend fournir aux professionnels du recrutement un outil leur permettant de répondre aux demandes des employeurs en respectant le droit de la non-discrimination et notamment le régime juridique des actions positives.

193. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/4p-charte-signatures.pdf

194. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/4p-charte-signatures.pdf

Un autre groupe de travail, celui sur l'intérêt supérieur de l'enfant, permet d'illustrer la dimension collective et opérationnelle de la réflexion que le Défenseur des droits entend mener sur certaines problématiques. Le Défenseur des droits s'est vu confier la mission de défendre et de promouvoir non seulement les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, mais également son intérêt supérieur[195]. Ce principe d'intérêt supérieur de l'enfant posé par l'article 3 de la Convention des droits de l'enfant est reconnu d'applicabilité directe par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Il s'agit d'une notion dynamique qui doit éclairer, habiter et irriguer toutes les normes, politiques et décisions des autorités et qui doit s'adapter à chaque situation, contexte, environnement géographique et culturel de l'enfant. Néanmoins, elle n'est définie par aucun texte international et national[196]. En janvier 2012, la Défenseure des enfants a pris l'initiative de mettre en place un groupe de travail ayant pour objectif de produire des repères et des recommandations sur lesquels s'appuyer afin de déterminer et de prendre en considération l'intérêt de l'enfant dans la prise de décisions le concernant. Il a été décidé d'élaborer ces critères et recommandations en prenant comme axe de travail la question du maintien des liens familiaux. Les premiers travaux du groupe ont porté sur la question du choix de la résidence des enfants lors des séparations parentales conflictuelles, aboutissant à un premier rapport en mai 2012[197]. Présidé par M. Hugues Feltesse, délégué thématique du Défenseur des droits et ancien délégué général du Défenseur des enfants, ce groupe est composé de deux membres du collège « défense et promotion des droits de l'enfant » du Défenseur des droits, d'agents des services et d'experts extérieurs. Puis, le groupe de travail a consacré sept séances, sur la proposition de la Défenseure des enfants, à la prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans les procédures d'adoption, tant nationales qu'internationales[198]. Les travaux ont ensuite porté sur le maintien des liens entre l'enfant et son parent incarcéré, qu'il soit prévenu ou condamné[199]. En 2014, le groupe de travail se penche sur le statut des enfants issus d'une gestation pour autrui.

d. La construction d'outils

L'action de promotion des droits et de l'égalité vise également à élaborer, pour les différents acteurs dans le domaine de l'emploi, du logement, des services sanitaires et sociaux, etc., des outils permettant de sécuriser leurs pratiques.

Ces outils variés sont construits à partir des besoins exprimés par les acteurs ou les lacunes d'information identifiées par le Défenseur. Il peut s'agir de dépliants informatifs largement diffusés sur les droits et recours comme de guides plus techniques qui visent à orienter les pratiques des acteurs et à leur proposer une méthodologie d'action.

Outre les outils de promotion des droits à destination des publics cibles (personnes âgées, personnes en situation de handicap, enfants, …), le département « Promotion des droits et de l'égalité » a réalisé deux fiches thématiques disponibles sur internet, la première à destination des professionnels de la protection de l'enfance[200] et la seconde pour les professionnels gestionnaires d'établissements d'hébergements pour personnes âgées. Ces fiches présentent de manière synthétique les missions et pouvoirs du Défenseur des droits, les modalités de saisines pouvant être utiles pour les professionnels ainsi que quelques décisions de l'Institution permettant d'illustrer l'activité du Défenseur des droits par des exemples concrets.

195. Article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

196. Voir pour quelques précisions récentes, l'observation générale n°14 (2013) du Comité des droits de l'enfant.

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

198. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-ise-adoption-v3-23-09-13.pdf

199. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-10-10-13.pdf

200.http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/plaquette-assises.pdf

FOCUS - Handicap

Accessibilité

Le Défenseur des droits a élaboré en 2013 et publié début 2014 un guide méthodologique **« Collectivités territoriales : guide pour l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) »**[201], avec le soutien de l'Union européenne. Il vise à donner des indications pratiques aux collectivités pour favoriser l'application du principe « accès à tout pour tous » : la loi du 11 février 2005 prévoit la mise en accessibilité des ERP d'ici 2015.

Cet outil, disponible sur le site Internet du Défenseur des droits, s'adresse aux élus et aux techniciens des collectivités.

Il évoque :

- les modalités d'aménagements en vue de la mise aux normes des établissements ;
- le cadre légal ;
- les mesures de substitution qui permettent l'accès aux services en cas d'impossibilité de mise en conformité.

Emploi

Pour contribuer à favoriser l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap, le Défenseur des droits à mis en place un groupe de travail sur la question des aménagements raisonnables.

Afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées, des aménagements raisonnables sont prévus par la loi[202]. Tout employeur, public comme privé, est en effet tenu de prendre les mesures appropriées, au cas par cas, pour permettre aux personnes handicapées d'accéder à un emploi ou de l'exercer. Le refus de prendre les « mesures appropriées » constitue une discrimination, sauf à démontrer que ces mesures représentent une charge disproportionnée.

Constatant que ce dispositif était mal connu des employeurs, le Défenseur des droits a décidé de mettre en place un groupe de travail réunissant des opérateurs de terrain (médecins du travail, représentants de l'Agefiph, du FIPHFP, Cap Emploi, Sameth…), des représentants associatifs et des juristes, chargés d'élaborer un guide pratique à destination des employeurs.

201. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/201402_guide_accessibilite_erp.pdf

202. Articles L. 5213-6 du code du travail et 6 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires créés par la loi n°2005-102 du 11 février 2005

Détenus handicapés

Le rapport *« L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues - Bilan 2000/2013 »* évoque les difficultés des personnes détenues en situation de handicap. Pour leur garantir des conditions de détention dignes, les établissements pénitentiaires doivent appliquer le principe « accès à tout pour tous ». Le rapport évoque notamment l'isolement et les difficultés de communication des détenus sourds. La décision MLD/2013-24 du 11 avril 2013 formule des recommandations en matière d'accessibilité.

Préparation d'une étude sur la portée juridique de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées (CIDPH) : le Défenseur des droits a développé en 2013 un projet d'étude portant sur l'éventuel effet direct des dispositions de la CIDPH. Cette étude, confiée à d'éminents juristes, sera conduite par le Défenseur des droits en relation avec les membres du comité national de suivi de la CIDPH. ■

Lutte contre les discriminations

Le Défenseur des droits a contribué aux réflexions et productions du groupe de travail interinstitutionnel mis en place par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) depuis l'automne 2012 sur l'évaluation des actions de prévention et de lutte contre les discriminations liées à l'origine. Ce guide pratique devrait être diffusé par l'ACSé en 2014.

Dans le domaine privé, afin de mieux garantir le respect des droits des salariés dans l'entreprise, le Défenseur des droits a participé à l'élaboration par l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) d'un guide méthodologique d'aide à la conduite d'actions de sensibilisation et de formation à l'égalité. Cet outil en cours de finalisation devrait permettre aux entreprises de réaliser des formations de meilleure qualité et plus efficaces.

Une part importante de l'action du Défenseur des droits vise également à sensibiliser les différents acteurs sur des situations qu'ils n'auraient pas nécessairement identifiées comme problématiques et à leur fournir les outils pour aborder ces situations : ainsi, en matière d'homophobie dans l'emploi, le baromètre établi conjointement par le Défenseur des droits et l'OIT en 2011 avait fait ressortir qu'un travailleur sur deux estime que le fait de révéler son homosexualité à ses collègues les mettrait mal à l'aise[203]. Pour autant, l'enquête auprès des grandes entreprises en 2012, puis celle auprès des correspondants de la Charte pour l'égalité dans la fonction publique et les auditions des syndicats et de l'inspection du travail réalisées en 2013 ont montré que les actions de prévention des discriminations à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) sont très rares dans l'emploi.

Dans le cadre d'un groupe de travail dédié, le Défenseur des droits a donc élaboré, avec de grandes entreprises, des associations LGBT et des syndicats, plusieurs outils visant à informer et sensibiliser les employeurs et l'environnement de travail sur leur rôle en matière de prévention de l'homophobie et de la transphobie : un dépliant d'information sur la prévention de l'homophobie au travail[204] et trois fiches thématiques sur l'homophobie au travail[205], les bonnes pratiques à mettre en place et transsexuels[206]. Une lettre d'information spéciale LGBT[207] a également été envoyée à plus de 1 000 partenaires de l'emploi.

Le Défenseur des droits multiplie les rencontres pour dialoguer, mieux faire connaitre ses missions et les enjeux de son action. Les interventions extérieures proposées par le Défenseur des droits ou qui ont été sollicitées ont concerné une grande variété d'acteurs. Les sujets abordés répondent alors à leurs besoins spécifiques : la prévention de l'homophobie dans l'emploi pour le ministère des Finances, l'égalité salariale entre les hommes et les femmes à l'IEP de Lille, la lutte contre les discriminations et pour l'égalité pour l'association *Humanity in Action*, la problématique de l'accès aux droits auprès de professionnels de l'action sociale de Seine-Saint-Denis…

203. Baromètre Défenseur des droits/OIT 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-promotion-de-legalite/actualites/le-defenseur-des-droits-et-loit-publient-le

204. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-homophobie-2013-06-28.pdf

205. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/fiches-thematiques/discri-homophobie.pdf

206. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/fiches-thematiques/discri-bonnes-pratiques-homophobie.pdf

207. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/news_entreprise_n5.pdf

FOCUS - FEMMES

Le Défenseur des droits lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, la grossesse et la situation de familles en menant des études, des actions d'information et de sensibilisation auprès des victimes comme des auteurs potentiels et en élaborant des outils pour prévenir et éradiquer ces discriminations. Il a ainsi édité en mars 2014 un nouveau dépliant destiné à encourager les femmes à saisir l'Institution[208] sur l'ensemble de ses missions.

Approfondir la connaissance des inégalités et des discriminations est essentiel pour nourrir et mieux cibler son action. Dans l'édition 2013 du baromètre Défenseur des droits/OIT sur le ressenti des discriminations, notamment consacrée à l'égalité Femmes/Hommes[209], le témoignage des actifs confirme la forte discrimination que ressentent les femmes au travail : grossesse, maternité, enfants et carrière ne font pas bon ménage. Une enquête relative au harcèlement sexuel au travail[210] a également été réalisée en 2013 à la demande du Défenseur : le harcèlement sexuel, qui constitue une forme de discrimination, touche 20 % des femmes au cours de leur vie professionnelle. Face à la nécessité d'informer les femmes sur leurs droits et les employeurs sur leurs obligations, le Défenseur continue son travail de sensibilisation (voir notamment le dépliant dédié au harcèlement sexuel[211] diffusé depuis avril 2013).

Le Défenseur des droits s'est également investi sur les discriminations salariales notamment en apportant son soutien à la Journée de l'égalité salariale (Equal Pay Day) qui se tient chaque année dans de nombreux pays. Cette journée constitue une date symbolique opportune pour rendre visibles les inégalités salariales, favoriser la prise de conscience et diffuser les pistes de solutions pour mettre fin à ces discriminations. La date de la journée de l'égalité salariale est en effet fixée en fonction de l'écart des salaires entre femmes et hommes en France[212]. Sur ce sujet, une importante recherche sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans les trois fonctions publiques[213] et leurs sources, lancée fin 2012, est actuellement en cours et devrait aboutir fin 2014.

Afin de contribuer à l'effectivité du principe « un salaire égal à travail de valeur égale », le Défenseur des droits a publié en mars 2013 un Guide Pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine[214] qui met à jour les

---

208. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/20140307-depliant-femmes.pdf

209. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nlunifiee/pjs/111711_ifop_ddd-_note_de_synthese_focus_femmes_hommes_vf.pdf

210. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nlunifiee/pjs/111711_ifop_ddd-_note_de_synthese_focus_femmes_hommes_vf.pdf

211. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-harcelement_sexuel.pdf

212. Pour gagner le même salaire annuel que celui des hommes en 2013, les femmes doivent en France travailler en moyenne jusqu'au 7 avril 2014.

213. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/appel_a_projet_ddd_dgafp_juillet2012_lancement_ok__2_.pdf

214. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-salaire-egal-travail-valeur-egale.pdf

biais sexués des classifications professionnelles (qui fixent, pour chaque branche professionnelle, le salaire de base de chaque emploi). Les hommes et les femmes n'occupent en effet pas les mêmes emplois, ce qui tend à favoriser les discriminations indirectes. Ainsi, la plupart des emplois à prédominance féminine se caractérisent par une sous-valorisation salariale faute d'une véritable prise en compte des compétences mobilisées dans les emplois dits féminins et de leur pénibilité. Ces analyses ont permis de porter des propositions de réformes dans le cadre des projets de loi de réforme des retraites et pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. ■

Le Défenseur des droits a mené des actions de sensibilisation en régions pour encourager une révision des classifications professionnelles et des actions de pesée de l'emploi (fiche de poste, offre d'emploi, entretien d'évaluation…). Des présentations et débats autour du Guide et des discriminations fondées sur le sexe, la maternité et la situation de famille ont ainsi été organisés pour le Club syndicat du Centre Hubertine Auclert en IDF, l'union fédérale CGT de la santé privée, les étudiants du diplôme « référents égalité F/H » (Paris 3) ou de l'école de Management (Strasbourg), le Printemps des entrepreneurs du MEDEF et les journées de l'égalité à Grenoble. Des séances de sensibilisation plus approfondies ont aussi été sollicitées pour les référents égalité F/H de FO, l'ANDRH, l'entreprise Valéo, le réseau de l'entreprenariat éthique et solidaire à Lyon ainsi qu'une action auprès de 120 inspecteurs du travail de Rhône-Alpes.

e. Les actions de formation

L'action de formation du Défenseur des droits vise à sensibiliser les acteurs concernés par les activités de l'Institution, à informer les futurs agents de l'Etat sur le rôle et les pouvoirs du Défenseur des droits et à promouvoir le respect des droits et de l'égalité. Les formations menées par l'Institution s'adressent donc à un public diversifié, allant de l'étudiant au professionnel exerçant dans un des domaines d'intervention du Défenseur des droits.

Une action de formation à destination des étudiants

Les formations au sein des universités et écoles sont un moyen de sensibiliser les futurs acteurs aux questions touchant aux droits fondamentaux et au rôle du Défenseur des droits.

Une convention de partenariat a été signée, le 7 février 2014, entre le Défenseur des Droits et le président de l'Université Lyon II afin de poursuivre les engagements réciproques pris en 2009 dans le cadre d'une première convention conclue par la HALDE. Cette base contractuelle qui permet d'engager un véritable travail de partenariat avec l'Université Lyon II s'articulant autour de trois volets. En premier lieu, l'Université a entrepris des démarches internes pour mieux réagir aux situations de risques discriminatoires. Celle-ci s'est concrétisée en 2011 par la création d'une cellule de veille « Egalité et prévention des discriminations ». Ce partenariat a permis, en second lieu, la mise en commun des connaissances et des compétences nécessaires en vue de la création, en 2010, d'une chaire universitaire « Egalité, Inégalités et Discriminations » qui a depuis produit une offre originale de formation initiale et de formation continue dans le cadre du Master « Inégalités et discriminations et les enjeux contemporains de l'égalité » et permis la coordination du Master européen Egales spécialisé sur les discriminations à raison du sexe. Enfin, cette coopération s'est traduite par la participation des agents du Défenseur des droits à des activités pédagogiques d'enseignement et la contribution des principaux responsables de la chaire à l'élaboration et la diffusion de guides de bonnes pratiques promus par le Défenseur des droits.

De même, une convention avec la Fondation nationale d'études politiques, qui gère Sciences Po, a été conclue le 4 novembre 2013, dans la continuité des relations initiées par la HALDE dans le cadre d'une convention signée en février 2006 pour promouvoir la recherche et l'activité d'enseignement en matière de discrimination. Initialement envisagés afin de soutenir la recherche et la formation en matière de discrimination, ces échanges ont désormais vocation à s'étendre à l'ensemble du champ de compétence du Défenseur des droits. Ainsi, de nombreux enseignements ont été développés par Sciences Po et plusieurs colloques ont été organisés dans le cadre desquels les agents du Défenseur des droits sont intervenus pour présenter l'Institution et ses domaines de compétence. Enfin, depuis 2012, le Défenseur des droits participe activement à l'expérimentation d'un programme d'immersion professionnelle, appelé « clinique juridique », qui a été engagée afin d'initier les étudiants aux dimensions concrètes de la pratique du droit.

Ces deux derniers partenariats permettent à l'Institution de promouvoir la recherche et la formation dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Dans le cadre de sa mission de protection des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a entrepris un travail de formation auprès de l'Ecole normale sociale, s'adressant à des étudiants de seconde année en formation d'assistant de service social. A deux reprises, en janvier et mai 2013, l'Institution est venue apporter son éclairage sur le thème de la protection de l'enfance. Le Défenseur des droits a, en outre, participé à la forma-

tion d'étudiants en Master 2 « Criminologie et droit des mineurs en difficulté » à l'Université de Bayonne. Au sein de l'Institut régional de travail social de Montrouge, 180 étudiants ont pu prendre connaissance des actions de l'Institution et des moyens déployés en matière de protection de l'enfance, dans le cadre de leur formation d'assistant de service social.

Enfin, le Défenseur des droits dispense, chaque année, des formations auprès d'étudiants de Master 2 de droit. Des interventions sont ainsi tenues sur « le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires » dans le cadre du Master 2 « Exécution des peines et droits de l'homme » à l'université de Pau et sur la question du « contrôle de la déontologie des forces de sécurité » dans le cadre du Master 2 « Criminologie et victimologie » et « Droit pénal approfondi et sciences criminelles » à la faculté de droit et de sciences sociales de Poitiers.

La formation de stagiaires par le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits accueille depuis plusieurs années des stagiaires universitaires issus principalement des Universités de droit, des Ecoles de formation professionnelles des Barreaux, des Ecole des Avocats, ainsi que des Instituts d'Etudes Politiques (IEP). Quelques élèves-stagiaires sont également accueillis au sein de l'Institution au cours de leur scolarité dans une école de la fonction publique (ENA, IRA, ENM).

En 2013, l'Institution a reçu 497 candidatures pour 60 offres de stage. Les 58 stagiaires sont principalement affectés dans les pôles d'instruction du Défenseur en fonction de leur candidature et de leur profil.

Le stage proposé représente une première expérience professionnelle permettant d'appréhender concrètement les dossiers des réclamants qui saisissent le Défenseur des droits et d'instruire leurs dossiers, avec l'aide de leur tuteur, le plus souvent un juriste expérimenté.

Le Défenseur des droits accompagne et forme ainsi chaque année une soixantaine d'étudiants qui se destinent à des études juridiques de haut niveau, à la profession d'avocats ou qui préparent des concours de la fonction publique.

Une action de formation à destination des futurs agents de l'Etat

Le Défenseur des droits a initié la création d'un vaste champ de collaboration avec le Réseau des Ecoles du Service Public (RESP), visant la formation et la sensibilisation des futurs agents de l'Etat. Ce partenariat permet au Défenseur des droits de faire mieux connaitre l'Institution et ses quatre domaines de compétences au sein d'un nombre élevé d'écoles du service public. La RESP compte aujourd'hui 37 écoles des trois fonctions publiques, parmi lesquelles certaines ont déjà engagé un processus de formation en partenariat avec le Défenseur des droits.

Depuis 2011, les services du Défenseur des droits interviennent chaque année pour présenter le Défenseur des droits et, plus particulièrement sa compétence en matière de déontologie de la sécurité, au sein de différentes écoles du service public : l'Ecole nationale supérieure de police (St Cyr au mont d'Or et Cannes-Ecluse), l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) et l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). De telles interventions ont également lieu chaque année à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), l'Ecole de guerre et au Centre des hautes études du ministère de l'Intérieur (CHEMI).

Les agents du Défenseur des droits réalisent également des formations professionnelles plus spécifiques au sein de ces écoles. Ainsi, des sessions de formation sont organisées chaque année depuis 2013 au Centre national de la fonction publique territoriale de Pantin (Ile-de-France) pour former des policiers municipaux. De telles formations ont également été dispensées auprès du Médiateur de la police nationale et de l'ENAP. Concernant l'ENAP, une journée de formation consacrée à la question de l'usage de la force a été organisée, en octobre 2013, à l'attention des futurs premiers surveillants. Ce type de collaboration devrait se répéter les prochaines années et s'étendre également en septembre 2014 à une journée de formation des futurs directeurs des services pénitentiaires.

En 2014, pour la première fois les agents du Défenseur des droits auront été mobilisés dans les différentes écoles nationales de police (Roubaix, Saint Malo, Oissel, Périgueux, Nîmes, Sens) en vue de dispenser une formation à 1000 futurs gardiens de la paix sur les questions relatives aux discriminations et à la relation police-population.

Des interventions plus ponctuelles sont également effectuées dans le cadre de colloques. A titre d'exemple, à l'occasion d'un colloque organisé par la cour d'appel d'Aix en Provence dans le cadre de la formation continue de l'ENM, une présentation de la compétence pénitentiaire du Défenseur des droits a été réalisée. De même, une approche pluridisciplinaire de la déontologie du service public pénitentiaire a été présentée par le Défenseur des droits dans le cadre d'un colloque organisé par l'ENAP en octobre 2013.

L'ENM sollicite, en outre, le Défenseur des droits pour accueillir un certain nombre de magistrats dans le cadre de leur formation continue. Ces sessions de formation sont l'occasion de mieux faire connaître l'Institution, son champ de compétence et ses missions aux acteurs œuvrant pour la protection des droits et libertés.

Le Défenseur des droits participe ainsi régulièrement à des actions de formation continue auprès du personnel de justice, à l'image de la formation sur les discriminations et violences à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre à laquelle les équipes du Défenseur des droits ont participé à l'ENM en juin 2013. L'ENM a également sollicité le Défenseur des droits pour engager une action de formation sur la problématique de la protection des droits et de l'intérêt de l'enfant en décembre 2013.

Toujours dans le champ judiciaire, l'Ecole nationale des greffes sollicite le Défenseur des droits pour qu'il intervienne, afin de présenter le rôle institutionnel de l'Institution, à l'occasion du cycle de formation des greffiers en chef des services judiciaires.

En matière de défense des usagers du service public, le Défenseur des droits a reçu un groupe de dix-huit agents territoriaux, responsables de service Population ou adjoints assumant des fonctions d'Officier Délégué d'Etat Civil, dans le cadre d'une formation organisée par la CNFPT visant à mieux connaître les partenaires du service « Population » (CADA, CNIL, Défenseur des Droits, Tribunal de grande instance, Service central d'Etat Civil de Nantes) ainsi que les compétences de ces différentes instances en matière de preuve du droit.

Concernant la déontologie de la sécurité, une formation a été organisée à l'attention des directeurs des services pénitentiaires à l'Ecole nationale d'administration (ENA) dans le cadre d'un cycle de formation-management qui leur était destiné.

En matière de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits intervient également auprès des agents publics afin de transmettre les connaissances indispensables pour prévenir ces atteintes aux droits. Ces actions de formation s'inscrivent dans la mise en œuvre de la **Charte de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations dans la fonction publique**[215]. Cette Charte, signée par la ministre de la Fonction publique et le Défenseur des droits le 17 décembre 2013, s'inscrit dans la continuité d'une première Charte signée en 2008 et du Protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et hommes dans la fonction publique. Rédigée cette fois en concertation avec les employeurs des trois fonctions publiques et les partenaires sociaux, la Charte réaffirme la détermination des employeurs publics, en lien avec le Défenseur des droits, à rendre effectifs les principes républicains d'égalité, de non-discrimination, d'impartialité et de neutralité portés par la Constitution française, les normes européennes et internationales.

La participation du Défenseur des droits aux formations et séances de sensibilisation des agents publics, telles que celle du 7 octobre 2013 auprès des cadres du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie, lui permet de mieux connaitre les problématiques auxquelles sont confrontés les fonctionnaires et de diffuser le droit antidiscriminatoire.

Au-delà des interventions ponctuelles, le Défenseur des droits a contribué aux travaux de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) dans le cadre du comité pédagogique chargé de l'élaboration d'un module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'Etat. Dans le cadre de ce projet, près de 250 personnes devraient être formés en 2014 et près de 57 000 nouveaux agents seraient concernés en 2015. Parallèlement, un module de sensibilisation de même nature devrait être intégré prioritairement dans la formation continue des agents en contact avec les usagers. Le Défenseur des droits a souligné l'importance d'intégrer des modules de ce type dans l'ensemble des formations continues des fonctionnaires. Il est nécessaire que ces modules permettent aux agents de prendre conscience de leurs propres préjugés et stéréotypes susceptibles de générer des comportements discriminatoires.

Une action de formation à destination des professionnels

Les agents du Défenseur des droits interviennent régulièrement auprès des professionnels concernés par les domaines d'action de l'Institution.

Dans le domaine des droits de l'enfant, une intervention devant 70 assistants sociaux scolaires a été menée en collaboration avec la Direction des services de l'éducation nationale de Seine-Saint-Denis, le 11 avril 2013, sur le thème de l'action du Défenseur des droits en matière de défense et de promotion des droits et

215. http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/linstitution/actualites/une-nouvelle-charte-pour-la-promotion

de l'intérêt supérieur de l'enfant. En novembre 2013, le Défenseur des droits est allé à la rencontre d'une dizaine d'éducateurs spécialisés pour sensibiliser à la question des mineurs isolés étrangers et aux pouvoirs de l'Institution face à cette problématique. Le Cycle international spécialisé d'administration de l'ENA a accueilli durant novembre 2013 une vingtaine de hauts fonctionnaires étrangers francophones, informés par les agents du Défenseur des droits sur l'action de l'Institution et sur une décision récente relative à la règlementation des bandes annonces. Enfin, l'Institution s'est engagée dans la session de formation des collaborateurs des Médiateurs membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) du 10 au 12 décembre 2013, interpellant ces acteurs sur la question du traitement des réclamations concernant les enfants.

II. AGIR SUR L'ÉVOLUTION DES TEXTES

Le Défenseur des droits concourt également de façon décisive à la construction du droit en formulant des avis, recommandations et propositions de réformes auprès de diverses autorités, gouvernementales, parlementaires ou indépendantes.

A. Les relations avec le Parlement

1) Les propositions de réformes

Le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de proposition de réforme des textes législatifs et réglementaires. L'année 2013 a vu aboutir un nombre important de ses propositions.

Le Défenseur des droits participe à l'identification des mauvaises pratiques, lacunes et autres iniquités qu'entraîne parfois la stricte application de la règle de droit.

Les propositions de réforme du Défenseur des droits sont nourries par un dialogue constant avec les différents ministres, le réseau des correspondants mis en place par le Défenseur des droits au sein de chaque ministère, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les Présidents et les membres des différentes commissions parlementaires. Ces propositions sont élaborées notamment à partir de l'analyse des réclamations reçues par le Défenseur et ses délégués territoriaux et des remontées de terrain de la société civile et des acteurs communiquées dans le cadre des comités d'entente du Défenseur des droits.

- En 2013, le Défenseur des droits est ainsi intervenu près la ministre des Affaires sociales et de la Santé, à l'occasion du débat relatif au projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, afin de demander l'intégration de l'ensemble des périodes de formation professionnelle dans le calcul des droits à pension. Jusqu'alors en effet, selon qu'un stage était agréé par Pôle Emploi, par l'Etat ou la Région, les demandeurs d'emploi voyaient les périodes afférentes différemment validées par la CNAV, les décomptes de carrière faisant apparaître au détriment des stagiaires du régime public, un nombre de trimestres validés inférieur à celui des stagiaires agréés par Pôle Emploi. Votée le 20 janvier 2014, la nouvelle loi consacre la validation pour la retraite de base de tous les stages de formation professionnelle.
- Le débat relatif à l'adoption de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a également été l'occasion pour le Défenseur des droits de soumettre différentes propositions de réformes visant respectivement à mieux prendre en considération la situation des femmes vis-à-vis du système de retraite, à élargir le champ des bénéficiaires du droit à la majoration de durée d'assurance pour enfants et à coordonner les différents régimes en ce qui concerne la validation des périodes d'interruption d'activité liées à une rechute d'accident du travail ou de maladie professionnelle.
- Le Défenseur des droits a également porté une attention particulière aux carences affectant le dispositif d'indemnisation des marins affiliés au régime de sécurité sociale dépendant de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Lorsqu'ils sont victimes d'une maladie ou d'un accident professionnel, ces derniers bénéficient de prestations en nature, permettant la prise en charge de leurs frais médicaux ainsi que le versement d'une indemnité journalière forfaitaire (décret-loi du 17 juin 1938). Un dispositif de réparation complémentaire permettait par

ailleurs aux marins de demander la réparation du préjudice, lorsque celui-ci relevait d'une personne autre que l'employeur (article L. 452-1 et suivants du code de la sécurité sociale), sans prétendre à indemnisation lorsque la responsabilité de l'employeur était en cause. Promulguée le 23 décembre 2013, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 consacre ce droit au profit des marins relevant de l'ENIM.

- Le Défenseur des droits a proposé à la ministre de l'Egalité des territoires et du logement, de généraliser l'obligation de disposer d'une garantie extrinsèque par une tierce partie afin de garantir l'acquéreur d'un logement en état futur d'achèvement contre le risque de défaillance du promoteur et de supprimer toute possibilité de recourir à une garantie intrinsèque (garantie qui ne repose pas sur les capacités financières d'une banque ou d'une société d'assurance mais sur celles du promoteur lui-même). L'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 rend obligatoire le recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque. À compter du 1er janvier 2015, toute vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) devra donc être systématiquement garantie par un organisme financier.
- Constatant la complexité du dispositif répressif en matière de sécurité routière, le Défenseur des droits a réclamé et obtenu l'adjonction du virement international aux moyens de paiement actuellement reconnus pour le paiement des amendes (décret n° 2013-1097 du 2 décembre 2013). Afin d'améliorer l'accès aux droits, il a également pu obtenir la refonte des formulaires de requête en exonération et de réclamation afin d'améliorer leur lisibilité et de permettre aux usagers de disposer d'une information précise sur les modalités et les conséquences d'une contestation.
- Dans un courrier au Premier Ministre, le Défenseur des droits a par ailleurs adressé trois propositions afin de lutter contre les usurpations de plaques d'immatriculation. Il préconise ainsi que soient obligatoirement fournies la carte grise du véhicule et une pièce d'identité pour toute demande de plaque ; que le vendeur tienne un registre qu'il devrait présenter, au besoin, aux autorités compétentes pour vérification et d'apposer sur toute plaque d'immatriculation une pastille d'authentification inaltérable et inamovible. Cette proposition demeure encore à l'étude par les pouvoirs publics.
- Conformément à la proposition de réforme du Défenseur des droits, les jurys d'assises bénéficient désormais d'un dispositif d'indemnisation spécifique, qui leur permettra désormais de cotiser, notamment lorsque le procès d'assises est appelé à durer plusieurs mois.
- Le Défenseur des droits est intervenu pour demander l'harmonisation des délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881. La prescription de l'action publique pour les délits de provocation à la discrimination, la haine et la violence, de diffamation et d'injure, commis à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap, de trois mois, est désormais alignée sur le délai spécial de prescription d'un an applicable aux mêmes délits commis à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion.
- Trois préconisations du Défenseur des droits ont été satisfaites par la promulgation de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. D'une part, un nouvel article L. 2223-33-1 du code général des collectivités territoriales prévoit l'affectation explicite du capital d'un contrat obsèques à l'organisation des funérailles du souscripteur. D'autre part, l'article L. 2223-34-1 du même code prévoit une information au moins annuelle du souscripteur, sur la revalorisation du capital du contrat. Enfin, le nouvel article L. 312-1-4 du code monétaire et financier permet à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles de prélever directement sur le compte du défunt la somme nécessaire au financement des obsèques.
- Début 2014, une mission IGAS-IGA saisie par la ministre des Affaires sociales et de la Santé, le ministre de l'Intérieur et le ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social a rendu son rapport sur l'évolution de la réglementation applicable aux soins de conservation. Dans le sillage du rapport du Défenseur des droits sur les soins funéraires de novembre 2012[216], ce document recommande notamment, en excipant du principe d'égalité devant les soins, de réserver la pratique de la thanatopraxie aux seuls lieux dédiés à cet effet et de ne plus autoriser l'administration de tels soins à domicile. La mission IGAS-IGA propose ainsi que le VIH et les hépatites virales soient subséquemment retirés de la liste des maladies pour lesquelles la pratique des soins funéraires est interdite. Dans le prolongement de cette recommandation et de l'avis convergent du Conseil national du SIDA en date du 12 mars 2013, le Défenseur des droits a interpellé la ministre des Affaires sociales et de la Santé qui lui a confirmé, en mars 2014, s'apprêter à mettre en place les mesures sollicitées. Le 6 mai 2014, la secrétaire d'Etat à la Famille et à la Santé, qui intervenait en réponse à une question orale au Sénat de Mme Aline Archimbaud a indiqué l'échéance du 1er janvier 2016 pour la levée de l'interdiction.
- Dans sa rédaction révisée, le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes reprend certaines

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

préconisations formulées par le Défenseur des droits[217]. Il en va ainsi de la révision des classifications professionnelles prévue à l'article L. 2241-7 du code du travail, qui devrait se traduire par une analyse des critères d'évaluation retenus afin qu'ils n'induisent pas de discriminations et qu'ils prennent en compte l'ensemble des compétences mobilisées, notamment dans les emplois à prédominance féminine. De même, chaque année, l'employeur devra engager une négociation sur les objectifs d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes dans l'entreprise. Enfin, le projet de texte créé, pour les branches professionnelles, l'obligation de fournir un rapport à la Commission de négociation collective et au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, sur les négociations réalisées et les bonnes pratiques en matière de catégories professionnelles et de classifications.

- Compte tenu de la précarité croissante qui affecte certains étudiants bénéficiaires de l'aide annuelle d'urgence, le Défenseur des droits est intervenu afin de permettre le versement par les CROUS de l'aide annuelle d'urgence aux étudiants en difficulté sur dix et non sur neuf mois.

Les tableaux ci-après illustrent, en premier lieu, les propositions de réformes législatives formulées les années antérieures par le Défenseur des droits et qui ont été satisfaites au cours de l'année 2013, puis, en second lieu, les nouvelles propositions formulées au cours de l'année 2013.

Réformes satisfaites en 2013

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement
Législation funéraire	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Intérieur	Sécurisation des procédures par une meilleure information (soins funéraires)	Promulgation de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires qui consacre : - un nouvel article L. 2223-33-1 du Code général des collectivités territoriales (affectation explicite du capital d'un contrat obsèques à l'organisation des funérailles du souscripteur) ; - un nouvel article L. 2223-34-1 du Code général des collectivités territoriales (information au moins annuelle du souscripteur, sur la revalorisation du capital du contrat. L'article L. 132-9-3 du code des assurances est également modifié en ce sens) ; - un nouvel article L. 312-1-4 du Code monétaire et financier (permet à la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles de prélever directement sur le compte du défunt la somme nécessaire au financement des obsèques)

217. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/2013-11-12_egalite_femme_homme.pdf

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement
Paiement des amendes forfaitaires (allongement du délai pour payer une amende minorée)	Règlementaire	Dysfonctionnement des services publics	Economie / Justice	Faciliter et sécuriser le paiement des amendes, et uniformiser les délais de paiements des amendes minorées en allongeant de 3 à 15 jours le délai pour s'acquitter du paiement d'une amende minorée lorsque la contravention est constatée en présence de la personne	Publication du décret n° 2013-1097 du 2 décembre 2013 16/04/2014 Adoption en 1re lecture par l'Assemblée Nationale du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice
Contestation des amendes forfaitaires pour contravention aux dispositions du code de la route	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Economie / Justice	Accès au juge / Uniformisation des délais de paiement / Télépaiement, virement international / Refonte des formulaires de requête en exonération pas clairs / Modification du site amendes	Publication du décret n° 2013-1097 du 2 décembre 2013 qui prévoit la possibilité de régler les amendes par virement bancaire international ; 20/09/13 Courrier du Directeur de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, qui confirme au Défenseur des droits qu'une nouvelle version du formulaire de requête en exonération et de réclamation serait éditée
Droit de vote des gens du voyage	Législative	Dysfonctionnement des services publics / Discrimination	Intérieur	Suppression de la condition de rattachement à une commune pendant 3 ans pour une inscription sur les listes électorales	Recommandation du Défenseur des droits n° R- 2011-11 de décembre 2011 ; Décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012 du Conseil constitutionnel qui supprime la condition des trois ans
Relèvement de la prescription de 3 mois à 1 an pour l'action pénale en matière d'infractions à la loi sur la presse fondées sur les motifs du sexe, de l'orientation sexuelle et du handicap	Législative	Discrimination	Justice / Culture et Communication	Rallonger les délais de prescription pour les infractions commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap. Aligner ces délais pour l'ensemble de ces motifs sur les délais de prescription de l'action pénale prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881 sur les motifs de « race », d'« ethnie » et de religion	Promulgation de la loi 2014-56 du 27 janvier 2014 visant à harmoniser les délais de prescription des infractions prévues par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, commises en raison du sexe, de l'orientation ou de l'identité sexuelle ou du handicap
Acquéreurs de logements en état futur d'achèvement – VEFA – contre les effets indésirables de la garantie d'achèvement dite « intrinsèque »	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Justice / Culture et Communication /Ecologie, développement durable, transports et logement / Economie, finances et industrie / Consommation	Suppression de la garantie d'achèvement dite « intrinsèque » prévue à l'art.R.261-18 du Code de la construction et de l'habitation et généralisation du recours à la garantie extrinsèque	Publication de l'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 qui prévoit le caractère obligatoire du recours à une garantie financière d'achèvement extrinsèque
Marins victimes d'une maladie professionnelle de l'amiante	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Affaires sociales et Santé	Proposition d'instaurer un droit d'action contre l'employeur en cas de faute inexcusable ou intentionnelle de celui-ci	Promulgation de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 le 23 décembre 2013 (dont l'article 70 instaure un droit d'action pour les personnes mentionnées à l'article 2 du décret-loi du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins pour l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles imputables à une faute inexcusable de l'employeur)

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement
Validation des périodes de stages des demandeurs d'emploi pour la retraite de base	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Affaires sociales et Santé	Proposition que tous les stages effectués par les demandeurs d'emploi, qu'ils soient agréés par Pôle Emploi, l'Etat ou la Région donnent lieu au même décompte de carrière par la CNAV	Promulgation de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système des retraites le 20 janvier 2014 (toutes les périodes de stage de formation professionnelle continue donnant lieu à cotisation seront désormais considérées comme des périodes assimilées d'assurance vieillesse)
Affiliation rétroactive au régime général de services militaires	Règlementaire	Dysfonctionnement des services publics	Budget, comptes publics, fonction publique / Défense /Relations sociales	Généraliser l'affiliation rétroactive au régime général des retraites, des services militaires effectués sur un territoire étranger ou dans un TOM avant le 1er janvier 1989	Publication du décret n° 2012-598 du 27 avril 2012 relatif aux règles de coordination applicables en matière d'assurance vieillesse entre le régime général et les régimes spéciaux de retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat
Inscription de l'âge parmi les critères de discrimination dans l'accès à un logement locatif	Législative	Discrimination	Egalité des territoires et du logement	Inscrire l'âge parmi les critères de discrimination dans l'accès à un logement locatif (art.1er de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs)	Promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) modifiant l'article l'art. 1er de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, l'art.225-1 du Code pénal
Trève hivernale lors de l'évacuation des campements illicites (Roms)	Règlementaire	Dysfonctionnement des services publics	Logement	Prévoir un sursis à l'évacuation et accorder un délai de trois mois aux occupants lorsqu'un démantèlement de campement est programmé et que la circulaire du 26/08/12 n'a pas été mise en œuvre (comme l'autorisent les art.L.412-1 et s. du code des procédures civiles d'exécution) afin de permettre aux autorités compétentes de trouver une solution alternative d'hébergement d'urgence et/ou de logement (comme le prévoit la circulaire)	Promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) du 24 mars 2014
Obligation de versement des cotisations et des contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Justice	Permettre aux jurés d'assises de cotiser à un régime d'assurance sociale, au titre des indemnités versées par le ministère de la justice	28/06/13 Réunion avec le cabinet de la Garde des Sceaux ; 19/07/13 Note de la Garde des Sceaux, à l'attention du Premier président de la Cour de cassation, aux Premiers Présidents des Cours d'appel et aux Procureurs Généraux. Celle-ci arrête un dispositif spécifique permettant aux jurés de racheter leurs trimestres puis d'être remboursés. Ce dispositif suppose toutefois une démarche volontaire et une avance de fonds de la part des jurés, qui souscrivent une assurance au régime vieillesse auprès de la CNAV, avant d'être remboursés par le Ministre de la Justice

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement
Protection des femmes et des hommes en contrat de collaboration libérale pour l'accès aux congés de maternité et de paternité	Législative	Discrimination	Droits des femmes	Garantir une meilleure protection des femmes contre une rupture de leur contrat de collaboration libérale favorisant l'accès aux congés maternité	17/04/2014 Adoption par le Sénat du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui prévoit : - un nouveau droit à la suspension de « tout contrat de collaboration libérale » pendant la période correspondant à la durée de l'indemnisation prévue par les textes, afin de permettre à la collaboratrice et au collaborateur de bénéficier des indemnisations prévues par la législation de la sécurité sociale, en matière d'assurance maternité et de congé de paternité et d'accueil de l'enfant. - l'extension du champ d'application de la loi du 27 mai 2008portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations à tout contrat de collaboration libérale, y compris lors de sa rupture. En attente de la promulgation de la loi « Egalité entre les femmes et les hommes ».
Remboursement à Pôle emploi des indemnités chômage versées en cas de licenciement discriminatoire ou lié à un harcèlement moral ou sexuel	Législative	Discrimination	Travail /Justice	Supprimer les dispositions relatives au remboursement des indemnités de chômage prévues au dernier alinéa des articles L.1134-4 et L.1144-3 du code du travail, et modifier l'article L.1235-4 pour compléter la liste des cas où l'entreprise doit rembourser à Pôle emploi les indemnités chômage versées, intégrant les licenciements discriminatoires ou liés au harcèlement moral ou sexuel	17 avril/2014 Adoption par le Sénat du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, comprenant un article additionnel (amendement n° 47) ainsi rédigé : « Le code du travail est ainsi modifié : 1° Le dernier alinéa de l'article L. 1134-4 est supprimé ; 2° Le dernier alinéa de l'article L. 1144-3 est supprimé ; 3° Au premier alinéa de l'article L. 1235-4, les références : « L. 1235-3 et L. 1235-11 » sont remplacées par les références : « L. 1132-4, L. 1134-4, L. 1144-3, L. 1152-3, L. 1153-4, L. 1235-3, L. 1235-11 et L. 2141-5 » ; 4° Le 3° de l'article L. 1235-5 est complété par les mots : « en cas de méconnaissance des dispositions des articles L. 1235-3 et L. 1235-11 » En attente de la promulgation de la loi « Egalité entre les femmes et les hommes ».
Apposition du matricule sur les uniformes des forces de l'ordre	Législative	Déontologie	Intérieur	Apposer le matricule sur les uniformes des forces de l'ordre	03/10/13 Réponse du cabinet du Ministre de l'Intérieur qui s'est récemment prononcé en faveur de l'apposition du matricule 01/01/14 Entrée en vigueur du nouveau Code de déontologie des forces de l'ordre, qui rend obligatoire le port du matricule sur les uniformes des forces de l'ordre
Amélioration de la protection sociale des travailleurs de l'amiante	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Etat, Décentralisation et Fonction Publique	Appliquer le bénéfice du dispositif prévu pour les travailleurs de l'amiante à certaines catégories de personnel relevant du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Publication au JO du 23 mai 2013/05/13 de l'arrêté du 10 mai 2013/05/13 modifiant et complétant la liste des fonctions dont l'exercice peut donner lieu à l'attribution de l'allocation et à la liste des établissements ou partie d'établissements dans lesquels les personnels ont travaillé (prévu à l'art.1er du décret de 2013)

Réformes ouvertes en 2013

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement	Etat du dossier
Examen médical systématique pour un mineur de 16 ans en cas de prolongation de la garde à vue	Législative	Déontologie	Justice / Intérieur	Prévoir que l'examen médical systématique pour un mineur de 16 ans lors du placement en garde à vue, prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945, soit également prescrit en cas de prolongation de la garde à vue	26/03/13 Recommandation du Défenseur des droits (rappel des termes de l'article 7 du code de déontologie et des obligations d'officier de police judiciaire, en particulier celles relatives aux droits des personnes retenues)	en cours
Palpation de sécurité	Législative	Déontologie	Justice / Intérieur	Inscrire, tant dans le Code de procédure pénale que dans le Code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, un texte qui encadre juridiquement la palpation de sécurité, pour en définir à la fois les gestes pratiques concernant les fouilles et la doctrine d'emploi	01/01/14 Entrée en vigueur du nouveau code de déontologie des forces de l'ordre qui dispose que « la palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique ». Mais cet encadrement reste trop imprécis	en cours
Information des personnes mises en cause, témoins ou sollicitées dans une procédure pénale, des raisons de leur sollicitation	Législative	Déontologie	Justice / Intérieur	Informer toute personne, mise en cause, ou dont le concours paraît utile à la manifestation de la vérité, des raisons pour lesquelles elle est sollicitée (en dehors du cadre de la garde à vue)	21/05/13 Recommandation du Défenseur des droits	en cours
Risque d'avalanche	Règlementaire	Dysfonctionnement des services publics	Ecologie	Absence de prise en compte des zones d'« aléa maximum vraisemblable » dans les plans de prévention des risques naturels d'avalanche	13/02/14 Courrier au Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie	en cours
Encadrement de la mission de l'administrateur *ad hoc*	Législative	Dysfonctionnement des services publics // Enfance	Justice	Uniformiser et homogénéiser le cadre légal afin de reconnaitre le statut d'administrateur ad hoc; Définir l'étendue et le contrôle de sa mission (concernant notamment la gestion des fonds de l'enfant) ainsi que celui de son obligation de formation	25/09/13 Courrier à la Garde des Sceaux	en cours
Lutte contre les usurpations de plaques d'immatriculation	Législative et règlementaire	Dysfonctionnement des services publics	Premier Ministre	Règlementer la délivrance des plaques d'immatriculation, en soumettant les vendeurs de plaques à l'obligation de tenir un registre, à l'instar du dispositif en vigueur pour certaines professions telles que les brocanteurs ou les antiquaires (cf. art.321-7 du Code pénal); Possibilité d'apposer sur chaque plaque d'immatriculation une pastille d'authentification délivrée par les pouvoirs publics	22/10/13 Courrier au Premier Ministre	en cours
Evaluation de biens immobiliers déclarés à l'ISF	Législative	Dysfonctionnement des services publics	Budget	Demande de mise en place d'un dispositif législatif de régularisation amiable en matière d'évaluation de biens immobiliers	14/02/14 Courrier au Ministre de l'Economie et des Finances, chargé du Budget	en cours

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement	Etat du dossier
Révision des classifications professionnelles et meilleure prise en compte de la pénibilité des emplois féminins	Législative	Discrimination	Droits des femmes	Réviser les classifications professionnelles afin qu'elles n'induisent pas de discriminations et qu'elles prennent en compte l'ensemble des compétences mobilisées; Lutter contre la sous-évaluation de la pénibilité des emplois à prédominance féminine dans les classifications professionnelles	En attente de l'adoption définitive du projet de loi « Egalité réelle entre les femmes et les hommes » qui prévoit: - la révision des classifications professionnelles prévue à l'art. L. 2241-7 Code du travail doit se traduire par une analyse des critères d'évaluation retenus, afin qu'ils n'induisent pas de discriminations et qu'ils prennent en compte l'ensemble des compétences mobilisées; - chaque année, l'employeur devra engager une négociation sur les objectifs d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes dans l'entreprise; - l'obligation pour les branches professionnelles de fournir un rapport à la Commission de négociation collective et au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, sur les négociations réalisées et les bonnes pratiques en matière de catégories professionnelles et de classifications	en cours
Ajout de la « situation de famille » parmi les critères de discrimination dans la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983	Législative	Discrimination	Réforme de l'Etat, décentralisation et fonction publique /Droits des femmes	Ajouter le critère de la « situation de famille » parmi les critères de discrimination dans la loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires de 1983	03/10/13 Saisine dans le cadre du projet de loi « Egalité réelle entre les femmes et les hommes »; 12/11/13 Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale	en cours
Prise en compte des spécificités des activités des intermittentes pour l'ouverture des droits à l'indemnisation du congé de maternité	Législative	Discrimination	Droits des femmes	Neutraliser les effets négatifs du congé de maternité sur le droit à indemnisation du chômage des intermittentes du spectacle	03/10/13 Saisine dans le cadre du projet de loi *« Egalité réelle entre les femmes et les hommes »* 12/11/13 Audition du Défenseur des droits par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale En attente de l'adoption définitive du projet de loi « Egalité réelle entre les femmes et les hommes » qui prévoit qu'« après concertation entre les partenaires sociaux, le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 31 décembre 2014/12/14, un rapport portant d'une part, sur une harmonisation des conditions d'ouverture et d'indemnisation des droits aux différents types de congés existants (tant parentaux que personnels), et d'autre part, sur la portabilité de ces droits et le cadre de leur mise en œuvre »	en cours
Actualisation du Carnet de santé maternité	Règlementaire	Discrimination	Affaires Sociales et de la Santé	Modifier le contenu du Carnet de santé maternité, qui est remis à toutes les femmes enceintes, afin de remplacer l'information sur la protection dont bénéficient les femmes en emploi, pendant et après leur maternité	Démarche d'actualisation globale du carnet de santé maternité appelée à intervenir en 2014	en cours

Sujet	Nature de la proposition de réforme	Missions	Ministères saisis	Propositions	Dernier événement	Etat du dossier
Obstacles à l'acquisition de la nationalité des migrants âgés résultant des conditions de ressources suffisantes et de maîtrise de la langue française prévues par les art.21-14-1 et 21-27-1 Cciv.	Législative	Discrimination	Affaires Sociales / Intérieur	Réduire à 6 mois le délai d'examen des dossiers de naturalisation pour les étrangers qui justifient d'une résidence habituelle en France depuis au moins 10 ans ; Possibilité pour le migrant d'acquérir la nationalité par déclaration si l'administration n'a pris aucune décision passé le délai de 6 mois imparti ; Assouplir la condition de ressources pour les personnes âgées bénéficiaires de l'ASPA présentes en France depuis plus de 10 ans	07/02/13 Mission d'information sur les immigrés âgés : Audition de Mme Lyazid ; Saisine des parlementaires	en cours
Accès aux droits sociaux des migrants âgés	Législative	Dysfonctionnement des services publics // Discrimination	Intérieur	Supprimer la condition d'antériorité de résidence pour le bénéfice de l'ASPA ; Obliger les caisses pourvoyeuses de prestations à procéder à des méthodes de contrôle plus respectueuses des droits fondamentaux ; Procéder à une refonte de la « carte retraités »	07/02/13 Mission d'information sur les immigrés âgés : Audition de Mme Lyazid : recommandations sur l'accès aux soins et aux services sociaux des migrants âgés	en cours
Discriminations à raison de l'âge ou du handicap susceptibles d'être induites, pour les bénéficiaires de l'ASPA et de l'AAH, par la condition de ressources prévue par le CESEDA et l'accord franco-algérien pour ouvrir le droit au regroupement familial	Législative	Discrimination	Affaires Etrangères /Intérieur	Exonérer de la condition de ressources pour le bénéfice du regroupement familial les bénéficiaires de l'AAH et de l'ASPA ; Faciliter la délivrance de visas des familles dont un membre âgé vit en France depuis au moins 10 ans	07/02/13 Mission d'information sur les immigrés âgés : Audition de Mme Lyazid : recommandations sur l'acquisition de la nationalité et le droit à mener une vie familiale normale des migrants âgés	en cours
Enfant et sa parole en justice	Législative	Enfance	Justice	Modifier l'art.388-1 du Code civil, afin de reconnaître une présomption de discernement à tout enfant qui demande à être entendu par le juge dans une procédure qui le concerne	Remise du rapport « enfants et parole en justice » en novembre 2013	en cours
Encadrement des garanties et pièces justificatives qu'un bailleur est légitime à demander au candidat locataire avant la signature du bail	Législative et règlementaire	Discrimination	Egalité des territoires et du logement	Encadrer les garanties et les pièces justificatives qu'un bailleur est légitime à demander au candidat locataire avant la signature du bail ; Modifier les art.22-1 et 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs	24/03/14 Promulgation de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) qui prévoit que les pièces justificatives seront désormais énumérées positivement par décret en Conseil d'Etat, après avis de la commission nationale de concertation En attente de la publication du décret prévu par la loi ALUR	en cours

2) Les avis au Parlement

Le Défenseur des droits n'est pas seulement promoteur de certaines révisons législatives. Il est également régulièrement auditionné au Parlement afin d'éclairer le débat public quant à l'impact de certaines mesures.

Auditions du Défenseur des droits devant le Parlement	Date	Institution	Objet
2013	15/01/2013	Sénat – Mission parlementaire	L'accessibilité pour les personnes en situation de handicap
	24/01/2013	Sénat – Commission des Lois	Proposition de loi relative à la suppression de la discrimination dans les délais de prescription prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881
	31/01/2013	Sénat – Mission parlementaire	Les immigrés âgés
	20/02/2013	Sénat – Commission des Lois	Projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe
	28/02/2013	Sénat – Commission des Lois	Proposition de loi relative à l'accès aux soins pour les plus démunis
	11/04/2013	Assemblée nationale – Commission des Lois	Projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)
	16/04/2013	Assemblée nationale – Commission des Lois	Proposition de loi tendant à la suppression du mot « race » de notre législation
	11/07/2013	Assemblée nationale – Commission des affaires sociales	Proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie
	10/10/2013	Sénat – Délégation aux droits des femmes	Projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites
	07/11/2013	Sénat – Commission des Lois	Les crédits des missions Collectivités et Départements d'outre-mer
	12/11/2013	Assemblée nationale – Commission des Lois	Projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes
	21/01/2014	Sénat	Avis sur la protection de l'enfance dans le cadre de la loi sur la famille
	28/01/2014	Sénat	Proposition de loi relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers
2014	20/02/2014	Assemblée nationale	Proposition de loi n° 1718 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté

B. Les autres coopérations institutionnelles

1) Les avis au Premier ministre

En mars 2013, pour la première fois le Premier ministre a sollicité un avis du Défenseur des droits sur la question des refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, l'ACS et de l'AME. Comme le démontrent de nombreux testing, certains professionnels de santé refusent l'accès aux soins à des bénéficiaires de ces dispositifs.

Le Défenseur des droits a formulé 12 recommandations en la matière[218] :

LES 12 PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LE CADRE DU RAPPORT DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LES REFUS DE SOINS OPPOSÉS AUX BENEFICIAIRES DE LA CMU-C, DE L'ACS ET DE L'AME

SIMPLIFIER LE DROIT

Proposition 1

Ouvrir aux bénéficiaires du RSA socle un accès automatique (sans aucune démarche à effectuer) à la CMU-C et aux bénéficiaires de l'ASPA l'accès automatique à l'ACS.

Proposition 2

Reconsidérer la dualité des dispositifs CMU/AME pour simplifier les modalités d'intervention des CPAM, les démarches administratives des professionnels de santé et faciliter l'accès à la médecine de ville des bénéficiaires actuels de l'AME.

PROMOUVOIR LES DROITS

Proposition 3

Organiser une campagne d'information du Ministère chargé de la santé, en partenariat avec l'Assurance Maladie, les ordres des professionnels de santé et les associations sur les droits et devoirs des bénéficiaires, pour développer la prise de conscience sur l'illégalité des refus de soins.

Proposition 4

S'assurer que la Fédération de l'hospitalisation privée, la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privée non lucratifs et la Fédération hospitalière de France veillent au respect par leurs établissements membres du droit applicable en matière d'accès aux soins des ressortissants étrangers.

Proposition 5

Instaurer des modules de formation et de sensibilisation des professionnels de santé et des travailleurs sociaux sur les problématiques d'accès aux soins, de renoncement aux soins et de lutte contre les refus de soins.

218. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-les-refus-de-soins-opposes-aux-beneficiaires-de-la-cmu-acs-ame-201403.pdf

SUSCITER L'ENGAGEMENT DES ACTEURS

Proposition 6

Définir des indicateurs opérationnels sur la lutte contre les refus de soins, dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNAMTS pour la période 2014-2017.

Proposition 7

Promouvoir l'implication des ordres des professionnels de santé et de la CNAMTS, en partenariat avec le Défenseur des droits, dans la mise en œuvre de testing scientifiques réalisés par des prestataires indépendants.

MIEUX PREVENIR ET DETECTER LES REFUS DE SOINS

Proposition 8

Confier aux Agences régionales de santé (ARS) la fonction de guichet unique pour le recueil des plaintes, leur transmission aux CPAM et ordres, et le suivi de leur instruction. Dans ce cadre, confier au Conseil national de pilotage des ARS la responsabilité d'un rapport annuel au Ministère chargé de la santé et au Défenseur des droits.

Proposition 9

Demander à la CNAMTS de mettre en place un dispositif de recensement des pratiques illégales des professionnels de santé (dépassements d'honoraires et refus de tiers payant) afin qu'ils puissent faire l'objet d'une sanction prononcée par le directeur de l'organisme local d'Assurance Maladie.

RENFORCER LES DROITS DES VICTIMES DE REFUS DE SOINS

Proposition 10

Compléter l'article L. 1110-3 du code de la santé publique par une typologie des principales situations caractérisant les refus de soins fondés sur le type de protection sociale.

Proposition 11

Autoriser les victimes présumées de refus de soins à se faire accompagner et/ou représenter par une association de défense des droits des patients, des usagers du système de santé ou des personnes en situation de précarité dans les procédures de conciliation ou les recours en justice.

Proposition 12

Instaurer, en modifiant l'article L. 1110-3 du code de la santé publique, un aménagement de la charge de la preuve en cas de plainte pour refus de soins fondé sur le type de protection sociale.

2) Les échanges avec les autorités administratives indépendantes

Le Défenseur des droits contribue également à éclairer les avis **d'autres autorités indépendantes.**

- S'agissant de la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme** (CNCDH), dont il est membre de droit, le Défenseur des droits a participé à ses différentes sous-commissions et groupes de travail. Le Défenseur des droits a apporté son expertise notamment sur les mineurs isolés étrangers et leur prise en charge, les Roms, le racisme et l'islamophobie dans le cadre des travaux de la CNCDH.
- En novembre 2013, le Défenseur des droits a été auditionné par la CNCDH dans le cadre de l'élaboration du rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Sa contribution écrite a fait mention de l'état des lieux chiffré des discriminations liées à l'origine, la nationalité et la religion, des résultats de la coopération engagée avec le Conseil national des Barreaux et certaines juridictions et du suivi du dispositif expérimental de régulation des contrôles d'identité avec les municipalités volontaires. Le Défenseur des droits a, en outre, contribué à l'élaboration de l'avis de la CNCDH sur l'effectivité des droits des personnes âgées (juin 2013).
- Les réflexions du Défenseur ont aussi largement nourri l'avis de la CNCDH sur l'identité de genre et sur le changement de la mention de sexe à l'état civil pour les personnes transidentitaires. La CNCDH s'est notamment appuyée sur les conclusions d'un groupe de travail du Défenseur des droits qui s'était penché en 2013 sur le nouveau critère de discrimination, celui de l'identité sexuelle, pour lui préférer la notion d'identité de genre, moins ambigüe et plus protectrice.
- Membre, avec voix consultative, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Défenseur des droits peut faire part de ses observations sur certains sujets à l'ordre du jour du collège de cette autorité administrative indépendante. C'est ainsi, par exemple, que le Défenseur des droits a transmis en octobre 2013 ses observations sur le projet de rapport de la CNIL relatif à la modification du système d'immatriculation des véhicules (SIV), sur la base de l'expérience acquise dans le domaine du traitement des réclamations relatives aux infractions au code de la route.

Par ailleurs, la CNIL participe à la réflexion engagée en 2013 par Défenseur des droits sur les risques discriminatoires liés au recours aux technologies de l'information et de la communication en matière de recrutement (« sourcing »).

Dans le même esprit, le Défenseur des droits a proposé que ses services contribuent à la réflexion que mène la CNIL sur la notion d'intérêt public au nom de laquelle la Commission peut autoriser le traitement de « données sensibles », dans la continuité du guide méthodologique « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances » publié conjointement en juin 2012.

A l'occasion du rapport annuel sur les droits de l'enfant consacré en 2012 à la thématique de la protection des enfants face au numérique, la CNIL avait apporté sa contribution sur la sensibilisation des adolescents au droit à la protection des données personnelles. Cette collaboration a été prolongée en 2013 dans le cadre de la préparation du rapport que le Défenseur des droits doit prochainement remettre au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur le thème de la collecte de données personnelles des mineurs.

La CNIL participe régulièrement à la formation initiale des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE).

Enfin, certaines réclamations amènent le Défenseur des droits à travailler avec d'autres autorités administratives indépendantes, françaises (la Commission d'accès aux documents administratifs, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel…) ou étrangères :

AGIR POUR PROMOUVOIR LES DROITS AU NIVEAU INTERNATIONAL

Au cours de l'année 2013, le Défenseur des droits a eu des échanges en vue du traitement des réclamations dont il a été saisi avec un certain nombre de ses homologues étrangers :

- le Médiateur européen
- le Défenseur du Peuple de l'Espagne
- le Médiateur fédéral belge
- le Protecteur public d'Afrique du Sud
- la Commission nationale consultative pour la promotion et la protection des droits de l'Homme d'Algérie
- le Médiateur de Côte d'Ivoire
- le Médiateur du Grand-Duché du Luxembourg
- le Médiateur du Parlement national islandais (l'Althing)
- le Médiateur de Djibouti

En 2013, le Défenseur des droits a poursuivi ses activités européennes et internationales avec d'une part, les institutions internationales (Nations Unies, Union européenne, Conseil de l'Europe) et d'autre part, avec ses homologues, soit dans le cadre d'accords bilatéraux, soit par une participation active à des réseaux d'homologues.

III. AGIR DANS UN CADRE INTERNATIONALISÉ

A. La protection des migrants

Le 6 mars 2013, le Défenseur des droits a rencontré Monsieur Philippe Leclerc, Représentant en France du **Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** (HCR) afin d'évoquer la situation difficile que connaissent les migrants à Mayotte et dans le nord de la France (particulièrement à Calais). L'action du Défenseur des droits a été saluée en ce qu'elle contribue à améliorer la prise en charge de ces populations et à une meilleure protection de leurs droits.

1) La protection des droits des migrants intra-européens

Conscient que les problèmes doivent être traités à l'échelle européenne afin de trouver une solution globale et durable, le Défenseur des droits a proposé à la Vice-présidente de la Commission européenne, Viviane Reding, une rencontre des points de contacts nationaux pour l'intégration des Roms avec les organismes nationaux de lutte contre les discriminations. La Commission européenne a ainsi invité, pour la première fois les organismes nationaux de lutte contre les discriminations à la réunion des points de contacts nationaux pour la mise en œuvre des stratégies nationales pour l'intégration des Roms qui s'est tenue le 14 février à Bruxelles. Cette réunion a été pensée dans le cadre des préconisations de la recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, qui appelait à cette concertation entre ministères compétents et organismes de lutte contre les discriminations. En effet, le constat a été fait que la question des Roms ne saurait trouver de réponse appropriée que dans un cadre coordonné au niveau national et européen. Cette rencontre a permis de réfléchir à la participation des organismes de lutte contre les discriminations à la mise en œuvre des plans d'intégration des Roms, aux modalités de leur élaboration et pilotage, et à l'enjeu de l'accès aux droits pour ces populations. De façon plus générale, cette matinée a été l'occasion de comparer et d'échanger sur les actions entreprises, les moyens et les prochains objectifs à fixer afin d'améliorer l'action publique de la lutte contre les discriminations dont sont victimes les populations Roms.

Sur cette même question, Défenseur des droits a reçu en septembre 2013 Monsieur Jan Jarab, Directeur du Bureau européen du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations-Unies.

Il a également présenté son rapport dressant bilan d'application de la Circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites lors du deuxième atelier annuel organisé par le Bureau d'Information européen sur les Roms[219] (ERIO), le 27 septembre 2013, à Bruxelles. Lors de cette rencontre, les participants ont pu échanger des informations sur la lutte contre les discriminations à l'encontre des Roms dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms et en lien avec la directive 2000/43 sur l'égalité raciale. Plusieurs problèmes ont été soulevés, notamment : le faible taux de signalement des cas de discrimination (du fait d'un manque de confiance à l'égard des autorités et les organismes de promotion de l'égalité et d'un manque de connaissance de leurs droits par les communautés Roms) ; la crise économique et les coupes budgétaires qui contraignent le travail des organismes ainsi que l'hostilité de la population majoritaire à l'égard des politiques nationales destinées à l'intégration de groupes minoritaires dès lors qu'elles impliquent des ressources financières.

2) La protection des droits de l'enfant

La Défenseure des enfants a participé au 8e Forum européen des droits de l'enfant organisé par la Commission européenne

219. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf

sur le thème *« Vers l'intégration des systèmes de protection de l'enfance à travers la mise en œuvre de l'agenda de l'Union européenne sur les droits de l'enfant »* qui a marqué le démarrage de travaux visant à l'élaboration de lignes directrices applicables à l'ensemble des pays de l'Union européenne.

La Défenseure des enfants a aussi assisté à la conférence internationale sur les enfants en situation de migration irrégulière organisée par la Plate-forme pour la Coopération internationale sur les Sans-papiers (PICUM) à Bruxelles, le 26 février 2013. Cette rencontre s'est déroulée autour du thème « Des enfants d'abord et avant tout : Assurer la protection des droits des enfants et des familles en situation de migration irrégulière ». Le 18 avril 2013, à Bruxelles, le Défenseur des droits a participé à un séminaire organisé par le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme sur la mise en œuvre par les Etats membres de l'Union européenne des recommandations émanant des mécanismes de droits de l'Homme, en particulier sur les droits des migrants.

Enfin, le Défenseur des droits poursuit les activités engagées dans le cadre du réseau européen des ombudsmans pour enfants (ENOC -European Network of Ombudspersons for Children), dont il est membre. La Défenseure des enfants a ainsi apporté son soutien lors du vote de la résolution *« Les enfants migrants : des enfants avant tout »* adoptée le 27 septembre 2013, à l'issue de la conférence annuelle du réseau à Bruxelles. Les divers travaux menés au sein de l'Institution, notamment sur les mineurs isolés et les difficultés de leur prise en charge, ont contribué à nourrir la réflexion du réseau selon laquelle les instances européennes doivent accorder une attention particulière au sort des enfants migrants.

Focus - Déclaration d'ENOC : « Les enfants migrants : des enfants avant tout »

17e Assemblée générale annuelle d'ENOC du 27 septembre 2013 à Bruxelles, Extraits

(…) Nous, Institutions indépendantes des droits de l'enfant européennes, membres d'ENOC, exprimons notre profonde préoccupation concernant la situation des « enfants migrants » dans nos pays respectifs ainsi que sur les défaillances notables des politiques européennes, nationales et locales à répondre aux besoins et à l'intérêt de ces enfants.

Le concept « d'enfants migrants » recouvre tous les enfants qui migrent depuis leur pays d'origine vers ou à travers le territoire d'un pays européen (…).

Nous insistons fortement sur la nécessité d'une mise en conformité complète des lois, politiques et pratiques en vigueur en Europe avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) et ses protocoles facultatifs, ainsi qu'avec tous les autres instruments ou standards internationaux applicables, et en particulier ceux concernant les « enfants migrants ». (…)

1. **Les « enfants migrants » sont avant tout des enfants. En conséquence, les principes fondamentaux concernant les droits des enfants devraient être pleinement intégrés dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des lois, politiques, procédures et pratiques touchant aux « enfants migrants ». (…)**
2. **Des conditions d'accueil appropriées et adaptées à l'enfant devraient être assurées pour tous les « enfants migrants », même dans le cas d'une migration**

intra-européenne. Il s'agit d'un prérequis nécessaire à la réalisation et à la protection de tous les autres droits de ces enfants. (…)

3. Toutes les personnes en contact avec des « enfants migrants » (…) devraient être formées de manière adéquate au respect des droits de l'enfant, à la compréhension de leur manière particulière de communiquer ainsi qu'à leurs besoins culturels, et être capables de répondre de manière appropriée aux signes de peur ou de détresse.

4. La détermination de l'âge devrait se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, avec comme objectif premier de s'assurer que l'enfant bénéficie des droits et de la protection auxquels il/elle peut prétendre. La détermination de l'âge devrait avant tout se baser sur des preuves documentaires. Si celles-ci ne sont pas suffisantes, et en cas de doute sérieux sur l'âge de l'enfant, des examens supplémentaires peuvent être effectués en dernier recours. Ils devraient être réalisés aussi vite que possible par des experts médicaux et des travailleurs sociaux indépendants, en présence d'un tuteur. Tout au long de la procédure de détermination de l'âge, toute personne prétendant être un enfant devrait être considérée et traitée comme tel. (…)

5. Immédiatement après l'arrivée d'un enfant non accompagné ou séparé, un tuteur indépendant et qualifié devrait être nommé pour l'accompagner, le conseiller et le protéger jusqu'à ce qu'il réintègre sa famille ou qu'il bénéficie d'un placement approprié. (…)

6. Les enfants non accompagnés et séparés ne devraient jamais se voir refuser l'entrée dans un pays, en conformité avec le principe de non-refoulement découlant du droit international des droits de l'Homme, du droit humanitaire et du droit des réfugiés. Toute décision prise en vertu des règlements Dublin II et III et concernant les enfants non accompagnés demandeurs d'asile devrait être conforme à la jurisprudence actuelle de la Cour de justice européenne. Cette dernière a souligné le fait que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions adoptées par les États membres sur la base des règlements de Dublin. (…)

7. Le droit à la protection contre la violence physique et mentale, les mauvais traitements et la négligence, aussi bien que contre toutes les formes de sévices sexuels ou toutes autres formes d'exploitation, doit être soigneusement pris en compte lorsqu'il s'agit de protéger les « enfants migrants ». (…)

8. ENOC réaffirme, en tant que principe fondamental, sa ferme opposition à toute forme de détention d'enfants, qu'ils soient accompagnés ou non, et quelle que soit la procédure à laquelle ils sont soumis (procédure d'asile, de retour dans leur pays d'origine ou à leur premier point d'entrée en Europe). (…)

ENOC appelle les États et les institutions européennes à s'assurer que leurs politiques, lois et pratiques soient conformes aux instruments pertinents relatifs à la protection des enfants, et particulièrement à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (…).

Dans ce contexte, ENOC souligne le rôle clé joué par la Commission européenne dans son devoir de surveillance de la mise en œuvre des règles de l'Union européenne par les États membres. ENOC exhorte la Commission européenne à lancer les procédures d'infractions adéquates chaque fois que les droits des enfants sont violés. ■

B. Le suivi de l'application des conventions internationales

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

- Le Défenseur des droits a été invité par l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) à concourir à l'élaboration du programme CLARITY (Complaints, Legal Assistance and Rights Information Tool for You). L'objectif de ce projet est de construire, à l'échelle européenne, un outil en ligne permettant de renforcer l'accès au droit des citoyens, au moyen notamment d'une identification simple et rapide des organismes non juridictionnels susceptibles de recueillir leurs réclamations. À partir d'une référence commune à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), il est ainsi prévu que cet outil informatique, consistant en un questionnaire interactif, puisse orienter les administrés, quel que soit l'État concerné et la matière du litige, vers les organismes compétents et les informer sur leurs modalités de saisine. A cette fin, trois rencontres ont été organisées entre les différents membres du groupe de travail en 2013 et 2014, en vue d'accroître la coopération institutionnelle, de favoriser la connaissance des pratiques nationales et la compréhension des problématiques communes, afin de développer une approche globale du projet CLARITY.
- Le Défenseur des droits est, par ailleurs, chargé d'assurer le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH condamnant la France pour violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette mission, initialement confiée au Médiateur de la République, permet au Défenseur des droits de veiller au respect des obligations internationales de la France, notamment à travers des propositions de réformes des textes législatifs et réglementaires tenant compte de la jurisprudence européenne.

Dans le cadre du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, une attention toute particulière a été apportée par le Défenseur des droits à la promotion du procès équitable dans le contentieux des infractions routières, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 8 mars 2012[220]. Les recommandations de l'Institution pour améliorer l'accès au droit ont notamment servi à l'élaboration du décret du 2 décembre 2013 relatif aux procédures contentieuses en matière de contraventions routières, lequel tend à garantir davantage le droit au recours et le droit d'accès au juge du conducteur mis en cause. En effet, et en tout état de cause, nul ne peut faire l'objet d'une condamnation, si légère soit-elle, sans que sa cause n'ait été entendue par un juge, publiquement et contradictoirement.

L'Institution a également poursuivi la veille engagée s'agissant de l'exécution de l'arrêt *Popov c. France* du 19 janvier 2012[221]. En effet, à la suite de la condamnation de la France par la CEDH dans le cadre de cette affaire, le Défenseur des droits s'est légitimement saisi de la question de la rétention de mineurs migrants. L'Institution a ainsi rappelé que la présence d'enfants mineurs en centre de rétention administrative est inadaptée et contraire aux engagements internationaux adoptés par la France. Le Défenseur des droits est intervenu à plusieurs reprises auprès des autorités publiques depuis le prononcé de l'arrêt de la CEDH, en insistant sur la gravité, pour ces enfants, des conséquences que peuvent avoir de tels placements sur leur structuration psychique et leur épanouissement. A la suite des signalements du Défenseur des droits, le Ministre de l'Intérieur a adopté une circulaire[222], le 6 juillet 2012, pour la mise en œuvre de l'assignation à résidence en alternative au placement des familles en rétention administrative.

Le Défenseur des droits et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) ont donc adressé, le 26 avril 2013, au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe une communication relative à l'état d'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, Popov contre France, du 19 janvier 2012.

Le Défenseur des droits et la CNCDH ont demandé que le gouvernement français achève de tirer les conséquences de l'arrêt du 19 janvier 2012 et plus particulièrement ce qui concerne le département de Mayotte, qui est exclu du champ d'application de la circulaire précitée, alors même que la rétention administrative des mineurs y prend une dimension des plus préoccupantes, notamment au regard de la question du contrôle de la présence éventuelle de familles avec enfants et des conditions de leur prise en charge dans les locaux de rétention administrative auxquels les associations n'ont pas accès et de la problématique plus générale du statut juridique des mineurs placés dans de telles situations.

220. Requête no 12039/08, 14166/09 et 39243/10

221. Requêtes n° 39472/07 et 39474/07

222. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35851.pdf

2) La Convention des droits de l'enfant

Le Défenseur des droits a poursuivi en 2013 sa collaboration avec le Comité des droits de l'enfant, dont le rôle est de surveiller l'application par les Etats parties de la **Convention des droits de l'enfant** de 1989 et de ses deux Protocoles facultatifs. C'est en vue de l'examen en septembre 2015 du 5e rapport périodique de la France qu'une délégation du Défenseur des droits a rencontré le 4 octobre à Genève le Secrétariat du Comité afin d'appréhender la méthodologie à suivre pour préparer le rapport que remettra l'Institution en octobre 2014.

Dans ce rapport, le Défenseur des droits apportera son expertise et tous les éléments d'information nécessaires sur la manière dont la Convention est mise en œuvre par la France, ainsi que sur les mesures prises pour tenir compte des observations émises par le Comité en 2009. Ce sera également l'occasion pour l'Institution de formuler des recommandations en vue d'assurer un meilleur respect des droits consacrés par la Convention sur tout le territoire, y compris en outre-mer.

En février 2015, le Comité des droits de l'enfant tiendra une pré-session au cours de laquelle le Défenseur des droits présentera son rapport et répondra aux questions des membres du Comité, aux côtés d'agences spécialisées des Nations-Unies et d'organisations non gouvernementales. En septembre 2015, le Comité auditionnera le gouvernement français. Enfin, sur la base des éléments d'information recueillis dans le cadre de cette audition et du processus de consultation, le Comité formulera des nouvelles recommandations.

3) La Convention internationale des droits des personnes handicapées

En juillet 2011, le Premier ministre a confié au Défenseur des droits la mission de promotion, de protection et de suivi de l'application de la convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), conformément aux exigences de l'article 33 § 2 de la convention qui prévoit la mise en place d'un mécanisme indépendant au niveau national pour assurer cette charge.

Le Défenseur des droits exerce cette mission conjointement avec le Comité national consultatif des personnes handicapées qu'il consulte pour avis.

Focus : Suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

En 2013, le Défenseur des droits a pris une part active aux travaux du Comité national de suivi de la CIDPH, qui comprend, outre l'Institution, la CNCDH, le Secrétariat général du Comité interministériel du handicap (CIH), le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et le Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes et internationales (CFHE).

1 – Suivi de l'actualité relative à la CIDPH

Le Défenseur des droits suit très attentivement l'actualité relative à la CIDPH et en informe les membres du Comité national de suivi. Il a ainsi, notamment, communiqué des données relatives à la jurisprudence du Comité des droits (CRPD), au suivi des ratifications de la convention, au traitement des rapports étatiques par le CRPD, ainsi qu'au rapport « alternatif » des organisations allemandes représentant les personnes handicapées.

Par ailleurs, dans le cadre de sa participation à la 7e réunion semestrielle Groupe de travail sur la CIDPH du Réseau européen des INDH en octobre 2013, le Défenseur des droits a élaboré un document de travail analysant en détail l'activité du CRPD et dégagé des propositions en vue de l'élaboration des rapports nationaux.

2 - Actions de promotion et de protection des droits des personnes handicapées

Le Défenseur des droits s'est engagé dans une série d'actions, visant à promouvoir la réflexion sur la promotion et la protection des droits des personnes handicapées. Il a ainsi organisé, en lien avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), une journée thématique rassemblant les délégués de l'Institution correspondants des MDPH, des collaborateurs de la CNSA et des représentants de MDPH. Un projet d'étude portant sur l'éventuel effet direct des dispositions de la CIDPH a également été amorcé en 2013. Dans le cadre de cette réflexion et des travaux de recherche sur le handicap, le Défenseur des droits a notamment eu l'occasion de préconiser une amélioration substantielle de la connaissance des situations et des besoins réels des personnes handicapées.

Enfin, l'Institution s'est attachée à prendre connaissance des pratiques existantes dans les autres Etats membres de la convention, afin d'intégrer dans ses analyses et propositions les considérations qu'elle a pu relever au niveau international. Les réunions internationales ont présenté à cet égard un intérêt particulier. Le Défenseur des droits a participé et accueilli (les 21 et 22 mai 2013) le groupe de travail sur la CIDPH du Réseau européen des INDH. Il s'est également joint aux travaux effectués dans le cadre du « Partenariat oriental » des Ombudsmans, le 5 septembre 2013 à Kiev (Ukraine), relatifs aux droits des personnes handicapées. Finalement, le Défenseur des droits a participé les 24 et 25 octobre 2013 à Bruxelles au 4e « Work Forum » sur l'application de la CIDPH organisé par la Commission européenne. ■

C. La synergie des réseaux internationaux

1) Les échanges d'expertise et de pratiques dans le cadre d'accords de partenariats

En juin 2013, le Défenseur des droits a signé un accord de partenariat avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme belge afin de consolider les liens institutionnels existant avec cette institution depuis 2005 en matière de lutte contre les discriminations.

Dans le cadre du protocole d'accord entre le Défenseur des droits et le Centre professionnel de Médiation de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth, un cycle de formation en médiation politique a été lancé en 2013.

Le Partenariat oriental – regroupant les Ombudsmans d'Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine, Pologne et France – a continué en 2013 avec une réunion organisée en février par la sous-commission des droits de l'Homme du Parlement européen autour des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme et l'organisation d'un séminaire par l'Ombudsman d'Ukraine à Kiev en septembre 2013.

Le Défenseur des droits a poursuivi et renforcé en 2013 ses engagements au sein des réseaux dont il est membre. L'action des réseaux conduit par ailleurs à sensibiliser et interpeller les instances européennes et internationales sur des sujets d'actualité en vue de les inciter à inclure ceux-ci dans leur agenda de travail et la mise en œuvre de leur stratégie.

Nom réseau	Statut du Défenseur des droits	Origine géographique des homologues
EQUINET (European network of Equality Bodies) **(Réseau des organismes de lutte contre les discriminations)** **Site : http://www.equineteurope.org/**	Membre du Conseil d'administration	Union européenne (et pays candidats)
Réseau européen des Médiateurs **Site http://www.ombudsman.europa.eu/fr/atyourservice/enointroduction.faces**	Membre	Union européenne
ENOC (European Network of Ombudspersons for children) **(Réseau européen des Ombud/Défenseurs des enfants)** **Site : http://www.crin.org/en/enoc**	Membre	Conseil de l'Europe
AOM **(Association des Ombudsmans de la Méditerranée)** **Site : http://www.ombudsman-med.org/fr/**	Secrétaire général	Bassin méditerranéen
AOMF **(Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie)** **Site : http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/**	Secrétaire général et président du Comité sur les droits de l'enfant	Organisation internationale de la Francophonie (OIF)
IPCAN (Independent Police Complaints Authorities'Network) **Réseau des Autorités indépendantes en matière de Déontologie de la Sécurité**	Membre fondateur	Europe et Québec

En tant que Secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF), le Défenseur des droits est chargé de mettre en œuvre la programmation de l'Association. Une formation a été organisée en Côte d'Ivoire avec la participation d'un expert de l'AOMF, et le Défenseur des droits a reçu le Secrétaire général du Tchad pour une visite d'étude.

L'Association met par ailleurs à la disposition de ses membres plusieurs outils : une lettre d'information mensuelle, un site internet où tous les membres sont présentés et un recueil de doctrine (ou de « jurisprudence ») regroupant des cas d'écoles des membres.

Le Secrétariat général s'est chargé de la création d'un site Web AOMF consacré aux droits de l'enfant. Avec une charte graphique dédiée et un langage adapté en fonction de l'âge de l'internaute, il présente les droits de l'enfant et le rôle des médiateurs/ombudsmans ou défenseurs dans la protection des enfants. Une carte interactive de tous les médiateurs de la francophonie permet également de simplifier la saisine de ces institutions.

Un groupe de travail sur les droits de l'enfant a par ailleurs été mis en place en 2013. Il regroupe 13 institutions francophones spécialisées ou qui souhaitent investir la question en mettant en place un pôle dédié aux droits de l'enfant. Ce groupe va ainsi travailler à la réalisation de lignes directrices pour l'intégration de la protection et promotion des droits de l'enfant dans les compétences des médiateurs.

Un module de formation a été organisé sur le thème « les droits de l'enfant et l'action des médiateurs » afin de renforcer la capacité des collaborateurs.

En 2013, s'est également tenu du 25 au 28 novembre le VIII[e] Congrès de l'AOMF à Dakar sur le thème : « AOMF, quinze ans : médiation institutionnelle et crises ». Une centaine de participants, appartenant à trente-trois institutions de médiateurs ou ombudsmans ont pris part à ce Congrès soutenu par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et dont la cérémonie officielle d'ouverture a été présidée par Macky SALL, Président de la République du Sénégal.

Lors de cette rencontre, les membres ont souhaité faire passer un message fort en adoptant une résolution sur le rétablissement de l'Institution de médiation en République centrafricaine ainsi que des recommandations :

- de création d'institutions de médiation dans les pays où elles n'existent pas encore,
- de constitutionnalisation des institutions d'ombudsmans ou de médiateurs,
- de mise au service de l'OIF de l'expertise de médiation au profit de la prévention et du règlement des crises,
- de renforcement de la prise en compte effective de la défense des droits des enfants.

A l'occasion de l'Assemblée générale tenue à l'issue de ce Congrès, le nouveau Bureau a été élu : Raymonde Saint-Germain, Protectrice du citoyen du Québec a été élue Présidente

et Dominique Baudis a été reconduit au poste de Secrétaire général. Marie Derain, Défenseure des enfants et Adjointe, a en outre été élue Présidente du nouveau Comité sur les droits de l'enfant.

L'exemple d'une collaboration exemplaire entre le Défenseur des droits et le Médiateur de la République de Djibouti

Grâce à une étroite collaboration, les deux institutions ont permis à une ressortissante française de percevoir à nouveau ses allocations retraites auprès de la Caisse nationale de Sécurité sociale de Djibouti (CNSS).

Françoise, actuellement domiciliée à Avignon (France), a travaillé pour une société djiboutienne pendant près de 14 ans, et percevait à ce titre une pension de retraite depuis la fin de ses activités professionnelles, suivant un accord du 31 janvier 2002 entre la CNSS et le Consul général de France à Djibouti.

Or, fin juin 2012, elle n'avait pas perçu sa pension depuis près de 3 mois sans qu'aucune raison valable ne lui ait été communiquée. Elle avait alors écrit au Consulat, sans réponse. Elle avait par la suite saisi sa députée afin que celle-ci appuie à nouveau sa demande, mais cette démarche était elle aussi restée sans succès.

Françoise a saisi le Défenseur des droits en février 2013 qui a transmis la requête à son homologue, le Médiateur de la République de Djibouti. Ce dernier a alors contacté la CNSS pour régulariser la situation de Françoise, et lui a ainsi permis de toucher à nouveau sa pension à la fin du mois de juin 2013, après plus d'une année de difficultés.

Le Défenseur des droits est également Secrétaire général de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM), regroupant 28 membres du bassin méditerranéen. En 2013, la rencontre annuelle de cette association s'est tenue à Amman les 10 et 11 juin sur le thème « Pour un meilleur traitement des plaintes à l'encontre de l'administration ».

Une formation pour les collaborateurs des médiateurs a été organisée en octobre 2013 à Rabat. Une trentaine de participants ont ainsi échangé sur « Le rôle des institutions d'ombudsmans dans la simplification des procédures administratives et l'accès aux services publics ».

Le Défenseur des droits poursuit également, en tant que membre, les activités engagées au sein du Réseau européen des ombudsmans pour enfants, ENOC (European Network of Ombudspersons for Children), qui rassemble 43 institutions publiques indépendantes.

La Défenseure des enfants, a ainsi participé à la conférence annuelle d'ENOC du 25 au 27 septembre à Bruxelles. Les membres ont adopté une résolution par laquelle ils demandent la pleine application de la Convention relative aux droits de l'enfant pour les enfants migrants, particulièrement vulnérables.

À travers l'adoption d'une seconde résolution, les membres d'ENOC ont également interpellé la communauté européenne et internationale sur « l'effroyable situation des enfants syriens dans les camps de réfugiés » et demandé qu'une aide humanitaire d'urgence soit mise en place.

Grâce au Réseau européen des médiateurs dont il est membre, le Défenseur des droits entretient des relations régulières avec une centaine d'homologues, nationaux et régionaux, des pays membres de l'Union européenne. Lors du 9e Séminaire national du Réseau européen des médiateurs de Dublin auquel le Défenseur des droits a participé, les membres ont été invités à échanger sur « la bonne administration et les droits des citoyens en période d'austérité ».

A la suite des élections de novembre 2013, le Défenseur des droits est à nouveau représenté au sein du conseil d'administration du Réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (Equinet).

Un premier séminaire Equinet de haut niveau sur l'égalité homme/femme a été organisé à Bruxelles le 27 juin 2013 sur le rôle des organismes de promotion de l'égalité dans la mise en œuvre de la législation et des politiques européennes à l'échelle nationale.

En septembre 2013, un second séminaire a permis aux membres du réseau d'explorer des outils permettant d'orienter les employeurs dans la mise en œuvre de politiques d'évaluation des employés et politiques salariales plus égalitaires. Le Défenseur des droits y a présenté son « Guide pour une évaluation non-discriminante des emplois à prédominance féminine ».

Les 18 et 19 mars 2013 à Berlin, le Défenseur des droits a participé à une formation juridique dédiée exclusivement aux organismes nationaux de promotion de l'égalité d'Equinet.

Le 11 octobre 2013, Equinet a publié une perspective sur « les organismes de promotion de l'égalité et la non-discrimination à l'égard des personnes LGBTI », réalisée à partir d'une enquête effectuée auprès des membres d'Equinet sur leur travail accom-

pli dans la lutte contre les discriminations à l'égard des personnes LGBTI.

Les 27 et 28 mai 2013, le Défenseur des droits a réuni à Paris pour une première rencontre une dizaine de ses homologues en matière de déontologie de la sécurité. A l'issue de la réunion, les institutions présentes ont pris la décision de se constituer en un réseau de réflexion, d'échanges et de coopération, l'IPCAN (Independent Police Complaints Authorities'Network).

2) Des actions de soutien institutionnel à des institutions homologues émergentes

Le Défenseur des droits a été sélectionné en mai 2013 par la Commission européenne, en vue de mettre en œuvre, en partenariat avec le Défenseur du Peuple de l'Espagne, un jumelage de soutien à l'établissement de l'Institution de l'Ombudsman en Turquie. Financé intégralement par l'Union européenne à hauteur de 1 579 000 euros et d'une durée de 24 mois, ce jumelage a pour objectif général de promouvoir et d'améliorer les capacités des autorités publiques turques en matière de respect des droits de l'Homme et des libertés, de transparence, d'équité et de bonne gouvernance.

Les missions d'experts et les visites d'étude programmées ont comme principaux objectifs :

- l'amélioration de la structure organisationnelle de l'Ombudsman en conformité avec les bonnes pratiques de l'UE et le renforcement de sa capacité institutionnelle ;
- l'évaluation de la législation en vigueur relative à l'Ombudsman à la lumière des acquis et bonnes pratiques de l'UE ;
- la sensibilisation de la société turque au rôle et à l'importance de l'Institution turque à travers une stratégie de relations publiques et une campagne nationale de communication.

Dans cette perspective de soutien à l'Institution turque, l'Adjointe du Défenseur des droits pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité Maryvonne Lyazid, a représenté l'Institution française à l'occasion du premier symposium international organisé par l'Ombudsman turc à Ankara le 3 septembre 2013.

En avril 2013, le Défenseur des droits a par ailleurs été invité à Rabat par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et à la demande du gouvernement marocain, dans le cadre du projet de mise en place de « l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination » (APALD) prévue par les articles 19 et 164 de la Constitution de 2011.

Enfin, le Défenseur des droits a accueilli en 2013 plus d'une vingtaine de délégations et personnalités étrangères. En mai 2013, une visite d'étude a ainsi été organisée pour la Coordonnatrice de la Cellule d'Appui à la protection de l'enfance du Sénégal.

Une visite officielle a également été organisée du 11 et 13 décembre 2013 à la demande de l'Ombudsman du Kosovo, qui, dans le cadre de la réorganisation de ses structures et de l'adoption prochaine des amendements à la loi sur la lutte contre les discriminations, a manifesté son intérêt pour le système français de défense, de protection et de promotion des droits.

3 Ressources

I. LA GESTION DES MOYENS ALLOUÉS AU DÉFENSEUR DES DROITS

Le département de l'administration générale comprend deux pôles. L'un traite des affaires générales et des affaires financières, l'autre du personnel et du dialogue social. Ce regroupement a permis tout à la fois une coopération plus étroite entre les deux unités mais aussi de poursuivre l'harmonisation et l'optimisation des procédures internes. Il incombe notamment à ce département de gérer les crédits alloués à l'Institution, récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Crédits de paiement		
	Crédits disponibles	Consommation des crédits
TITRE 2	15 484 134	15 256 231
TITRE 3	12 212 321	12 175 462
TOTAL	**27 696 455**	**27 431 693**

Au regard des crédits ouverts, le budget alloué a été consommé à 99,04 %.

A. La poursuite de l'optimisation budgétaire (titre 3)

	Autorisations d'engagement[223]			Crédits de paiement[224]	
	Prévisions LFI	AE disponibles	Consommation	Crédits disponibles	Consommation
Dépenses de fonctionnement	9 228 258	8 259 192	7 777 618	12 212 321	12 175 462

223. Article 8 de la Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances : « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. »

224. Article 8 de la Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances : « Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement. »

La réduction des crédits imposée par la situation des finances publiques a accéléré l'optimisation des dépenses. Les crédits consommés en 2012 passent de 13 390 601 à 12 175 462 euros en 2013.

Comme le retracent les rapports annuels précédents, Dominique Baudis avait tout mis en œuvre pour emménager sur un site unique, celui de Fontenoy, à l'expiration des baux actuels en 2014, comme cela était initialement prévu. En avril 2013, il a été confirmé que l'Institution s'installerait finalement sur le site Fontenoy dans le courant du second semestre de l'année 2016. Dans ce contexte, les services de France Domaine ont négocié la prolongation des baux actuellement en vigueur, pour les sites Saint-Florentin et Saint-Georges, respectivement le 31 juillet 2013 et le 29 janvier 2014.

Les contraintes rencontrées dans la gestion quotidienne des services en raison du maintien des agents sur deux sites ainsi que les surcoûts de fonctionnement inhérents à cette situation continueront ainsi de peser jusqu'en 2016 sur le budget de l'Institution, avant que ces crédits ne puissent être consacrés à l'exercice des missions du Défenseur et non plus à son fonctionnement courant.

Outre les loyers et les charges des deux sites d'implantation du Défenseur des droits qui représentent une large part de ces crédits (5 m€), des travaux d'aménagement des locaux, jugés dans un premier temps inutiles dans la perspective d'un prochain déménagement, se sont révélés nécessaires afin de rapprocher les agents appartenant aux différents services.

La mise à niveau du parc informatique a elle aussi nécessité un nouvel investissement (1,2 m€), dans le but, d'une part, de remplacer les matériels anciens, d'autre part, de permettre à tous les agents de pouvoir travailler dans de bonnes conditions sur l'application Agora qui unifie maintenant les applications - métiers des quatre institutions fusionnées *(voir ci-dessous)*.

Au total, les dépenses de fonctionnement mandatées se sont élevées à 12,1 m€ soit 99,8 % des crédits de paiement 2013.

L'année 2013 a permis de résilier certains des contrats encore en vigueur initialement conclus par les institutions fusionnées au sein du Défenseur, et de poursuivre la politique de rattachement aux marchés interministériels ou à l'UGAP, en étendant les domaines dans lesquels ceci était possible et opportun, afin d'optimiser la gestion de l'Institution.

B. L'évolution de la politique en matière de ressources humaines

1) La mise en place d'outils de pilotage de la gestion des personnels

Le cadre de gestion 2012, décrit dans le rapport d'activité de l'an dernier, avait pour objectif principal d'unifier les conditions d'emploi et de rémunération des agents des autorités administratives fusionnées. En 2013, un nouveau règlement de gestion a été adopté : il a permis notamment d'établir les règles de recrutement au sein d'espaces indiciaires de rémunération, les règles de progressions salariales ainsi que les conditions de promotion des agents contractuels.

En outre, des fiches - emplois ont été établies pour chaque poste de travail en vue de produire en 2014 une cartographie des emplois propres à l'Institution en référence au répertoire interministériel des métiers (RIME).

En 2013, une attention particulière a été portée à la formation des personnels grâce à l'établissement d'un plan de formation favorisant le développement des compétences individuelles et collectives et la transversalité des missions. Par ailleurs, un premier bilan social (données sociales 2012) de l'Institution a été dressé, fournissant ainsi des éléments précieux de diagnostic et de pilotage.

En vue d'informatiser la gestion des personnels et de mieux piloter leur gestion administrative, un appel d'offres a été lancé afin que le Défenseur des droits dispose d'un Système d'Information des Ressources humaines (SIRH). Une entreprise a été retenue fin 2013 pour une mise en œuvre au premier semestre 2014. Enfin, dans le cadre du contrôle interne décrit ci-dessous, la cartographie des risques des processus RH a permis d'initier un plan d'action, en mettant en particulier l'accent sur le suivi des procédures et la sécurisation de la paye.

2) Le pilotage de la masse salariale et des effectifs

En 2013, le plafond d'emplois du Défenseur des droits a été ramené de 220 à 219 ETP.

Or, parmi les personnels du Défenseur, certains agents ne peuvent pas être comptabilisés sous le plafond d'emplois du titre 2 : des agents spécialisés relèvent d'organismes dont le règlement interne impose un remboursement par convention.

Par ailleurs, quelques fonctionnaires sont mis gracieusement à disposition du Défenseur par les ministères. Sans cet apport qui peut varier d'une année sur l'autre et qui a tendance à nettement se réduire, le plafond d'emplois serait insuffisant pour faire face à l'exercice de ses missions par le Défenseur des droits.

Par ailleurs, certains agents étaient rémunérés sur le titre 2 alors que leur poste n'était pas inscrit au plafond d'emploi, ce qui était très pénalisant pour l'Institution au regard de la règle dite du « schéma d'emploi[225] ». Le transfert de 10 équivalents temps plein (ETP) en 2014 devrait permettre de résoudre en partie cette question. Cette régularisation visant à aligner le nombre de postes ouverts sur le nombre de postes rémunérés s'effectue à crédits constants.

Situation des agents	Effectifs physiques
Contractuels	150
Fonctionnaires	59
TOTAL sous plafond	209
Personnels sous convention	8
MAD[226] gracieuses	10
TOTAL hors plafond	**18**
TOTAL des effectifs physiques	**227**

Au 31 décembre 2013, les effectifs physiques (hors personnels occasionnels) s'établissent comme suit :

3) Une gestion rigoureuse des crédits de personnels (Titre 2)

Exécution des crédits personnel en €	2012	2013
LFI	16 172 935	15 636 727
Mesures d'économie	19 621	152 593
Crédits disponibles	15 859 923	15 484 134
Consommation PSOP[227]	15 435 858	15 160 978
Consommation Hors PSOP	151 029	95 253
TOTAL exécuté	**15 586 887**	**15 256 231**

La consommation de la masse salariale 2013 a fait l'objet d'une gestion rigoureuse des crédits, au maintien de l'équilibre général des rémunérations (une attention particulière a été portée aux rémunérations accordées aux nouveaux recrutements). Les crédits du titre 2 ont été consommés à 98, 52 %.

4) Un dialogue social actif et une attention particulière aux conditions de travail

En 2013, le Défenseur des droits a été particulièrement attentif au déroulement d'un dialogue social actif en soumettant aux représentants du personnel plusieurs documents-clefs, socle d'une culture collective en ce qu'ils permettent aux représentants du personnel comme aux agents de s'approprier les données relatives au Défenseur des droits : plan de formation des personnels et présentation des données sociales évoqués ci-dessus, rapport hygiène et sécurité.

L'Institution a également procédé à la signature d'une nouvelle convention de médecine préventive gérée par une structure publique qui, outre la qualité des intervenants, permettra en 2014 un meilleur suivi offert aux agents, notamment grâce à l'installation d'un cabinet médical au sein des locaux mêmes du Défenseur. Des efforts significatifs ont également porté sur l'amélioration des postes de travail et les mesures d'accompagnement en faveur des personnels handicapés ont été développées.

225. Flux prévisionnel d'entrée et sortie des agents.

226. MAD : mise à disposition

227. PSOP : paye sans ordonnancement préalable.

II. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE INTERNE

Le Défenseur des droits a mis en place en 2013 une démarche de maîtrise des risques, communément appelée « contrôle interne ».

Il a satisfait en cela à une obligation juridique en vigueur dans le secteur privé comme dans le secteur public (décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration). Mais il a également utilisé cet instrument d'analyse et d'action pour renforcer l'harmonisation des procédures, leur efficience, et contribuer à la mise en place de la culture commune à l'Institution.

Pour le Défenseur des droits, cela a représenté une lourde contrainte au regard de ses effectifs et de ses moyens. Soucieux de mettre en place une démarche qui ne s'impose pas du haut vers le bas mais associe pleinement les services, 26 référents émanant des dix-huit pôles de travail ont été désignés sur la base du volontariat. Quel que soit leur métier d'origine, ceux-ci ont suivi une formation de base particulièrement adaptée au contexte spécifique du Défenseur.

Soutenus au quotidien par une cellule de maîtrise des risques composée de deux experts leur apportant leurs connaissances dans les domaines de l'organisation administrative, du contrôle et de l'audit, les référents ont mis en œuvre l'ensemble de la démarche, présentée selon les standards des professionnels de l'audit et du contrôle internes.

Grâce à un travail continu et à une réunion mensuelle de mise en commun des méthodes et des constats, le comité des référents, a, à partir des objectifs stratégiques de l'Institution, défini un dispositif administratif s'assurant que, dans chaque entité de travail, il existe une description précise de l'organisation, des processus de travail, des procédures et des types de contrôles permettant, si les prescriptions sont respectées, d'assurer la couverture des risques et de donner une assurance raisonnable de leur maîtrise dans le fonctionnement des services et des activités. Le comité des référents a donc contribué à la définition et l'organisation des tâches, des acteurs et des contrôles, la documentation des procédures, la traçabilité des opérations.

Dans ce cadre, il a été décidé d'organiser et de structurer le contrôle interne autour des différentes missions et des activités du Défenseur, déclinées en fonctions et en processus. Outre la fonction comptable et financière, les fonctions « traitement des réclamations individuelles », « traitement des situations générales, réformes, recommandations » et « promotion des droits » ont également été cartographiées.

Le comité des référents a ainsi identifié des risques, les a hiérarchisés, puis a formulé des recommandations et permis l'élaboration d'un plan d'action.

Le comité des risques, structure collégiale de gouvernance, créé par décision n° 2013-0230 du 29 janvier 2013, est composé de membres nommés par le Défenseur. Cette instance stratégique réunit les principaux responsables de l'Institution et des experts extérieurs, sous la présidence du Défenseur. Ce comité a tenu sa première réunion le 16 décembre 2013 et a examiné collégialement les propositions des référents. Il a, à ce titre, défini la stratégie de couverture des risques, arbitré les priorités d'action et déterminé la politique annuelle de contrôle interne issue de l'analyse des risques et du plan d'action en découlant. Le comité a arrêté la programmation des travaux du comité des référents pour l'année 2014.

Afin de faciliter le suivi des actions correctives, les responsables des actions programmées ont été clairement identifiés, des échéances fixées. Le comité des référents va rester vigilant sur les nouveaux risques pouvant émerger, alors même que l'Institution est encore, sur certains aspects, en construction.

III. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE DE GESTION

A. Les objectifs poursuivis par le Défenseur des droits

La mise en œuvre d'un contrôle de gestion, tel qu'il est défini par la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations, a été l'un des objectifs immédiats de la Direction générale des services du Défenseur des droits. Après analyse des moyens budgétaires mis à la disposition de l'Institution, il est apparu qu'il convenait de différencier le contrôle de gestion appliqué au titre III de celui requis par le titre 2.

B. Le suivi du titre 3

S'agissant du titre III, les charges de fonctionnement sont constituées à plus de 90 % par des charges fixes et deux postes à eux seuls représentant 50 % de ces mêmes charges (loyers et charges, mentionnés ci-dessus et indemnités des délégués, 2,1 m€). Ainsi le montant pouvant être affecté aux charges dites variables et donc en partie aux missions opérationnelles n'excède-t-il pas 2,5 millions d'euros par exercice.

En conséquence, dans un premier temps, afin de sécuriser les procédures, ont été notifiés et mis en ligne sur l'intranet de l'Institution à l'attention de tous les services, les règles et logigrammes applicables en matière de commandes simples, de dépenses sur marché et de celles payées par l'intermédiaire de la régie du Défenseur des droits.

Pour ce qui concerne les charges variables, un dialogue de gestion a été mis en place avec chacun des départements de l'Institution afin de connaître leurs besoins et de les évaluer par rapport aux objectifs stratégiques arrêtés par la gouvernance de l'Institution.

Toutefois, un travail de fond reste à mener avec les services afin d'analyser les résultats et de les commenter dans le cadre d'un tableau de bord, voire d'un rapport de gestion ou d'un bilan des services.

C. Le suivi du titre 2

Concernant le titre 2, il est rapidement apparu nécessaire de mettre en place des tableaux de suivi des emplois et des crédits ainsi qu'un tableau de bord.

Le contrôle de gestion est effectué selon deux approches à savoir, d'une part, l'extension en année pleine des résultats de la paye mensuelle et, d'autre part, le suivi prévisionnel/provisionnel de la masse salariale et du plafond d'emploi.

Ces informations sont reprises et synthétisées sous forme de graphiques et de commentaires dans un tableau de bord mensuel à l'attention de la direction. Certaines des informations figurant dans ce tableau de bord sont issues directement des tableaux de suivi, d'autres étant collectées chaque mois auprès du pôle Ressources Humaines.

IV. ASSURER LA DIFFUSION ET LA MUTUALISATION DES INFORMATIONS

Afin de conduire les projets stratégiques transversaux essentiels à la construction de l'Institution, le département « Système d'information, documentation et études » a été créé en janvier 2013.

A. L'organisation du département « Système d'information, documentation et études »

Transversal, le département est en lien permanent et étroit avec les différents services de l'Institution, qu'il s'agisse des services « support » ou des services « métier ». Il comprend un pôle, un service et une mission :

- Le pôle des systèmes d'information et de communication qui met en œuvre les orientations stratégiques afférentes à l'informatique et aux télécommunications de l'Institution, en assure le bon fonctionnement ainsi que la sécurité informatique ;
- Le service de la documentation chargé de la veille documentaire sur tous les sujets susceptibles d'intéresser les agents de l'Institution dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en mettant à leur disposition un centre de documentation et en produisant un « bulletin de documentation » ;
- Conformément à l'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011, la mission études/recherches conduit et coordonne des *« travaux d'études et de recherches »*, qui permettent notamment d'éclairer les activités de protection et de promotion de notre Institution.

La création du département des systèmes d'information, de la documentation et des études a notamment favorisé, en 2013, la mise en place d'un thésaurus commun entre Internet, l'application - métier Agora et l'application documentaire.

La tenue de réunions mensuelles, dites de *« pratiques professionnelles »*, a permis la mise en cohérence de l'ensemble des « procédures métier » des différents pôles ainsi qu'une bonne appropriation de l'outil Agora par tous les services du Défenseur des droits. Ces réunions, qui se poursuivent en 2014, sont des lieux de dialogue et d'échanges d'expériences. Elles permettent la diffusion du guide des procédures et contribuent ainsi à créer une culture professionnelle commune à tous les agents appelés à mettre en œuvre les procédures instaurées au sein de l'Institution.

B. Une application Agora unifiée

L'année 2013 a permis de franchir une étape décisive dans la construction du projet stratégique Agora, dont le développement a été décrit dans les rapports annuels des années précédentes.

À cet égard, il convient de rappeler que, lors du vote de la loi organique du 29 mars 2011 et compte tenu des inquiétudes exprimées au moment de la discussion législative, les parlementaires ont incité la future Institution à rapprocher les agents des anciennes autorités en leur donnant rapidement les moyens de travailler ensemble de manière efficace et constructive.

C'est pourquoi, dès sa nomination le 23 juin 2011, le Défenseur des droits a souhaité la mise en place rapide d'une application - métier unique ayant pour objectifs de favoriser l'acquisition d'une culture professionnelle commune ; de mettre en place la mutualisation des compétences que la loi organique impose ; de développer le traitement transversal des dossiers ; de faciliter la mise en œuvre les nouvelles prérogatives du Défenseur. Au prix d'un grand engagement de l'ensemble de l'Institution, l'unification logicielle a été réalisée avec succès le 9 septembre 2013 pour le siège et le 11 septembre 2013 pour les délégués.

Cette application unique est appelée à permettre l'enregistrement et le traitement optimisés des quelque 85 000 réclamations reçues chaque année par l'Institution.

Désormais tous les agents de l'Institution, qu'ils relèvent des services centraux ou du réseau territorial, travaillent sur la même application - métier, y compris les délégués qui le faisaient auparavant, chez le Médiateur de la République et, jusqu'à cette date chez le Défenseur des droits, sur des applications distinctes.

C. Une application documentaire modernisée

L'année 2013 a été marquée pour la documentation par l'amélioration du service rendu aux agents du Défenseur des droits et principalement par la mise en place d'un portail documentaire unique.

Aux normes d'accessibilité visuelle, les agents du Défenseur des droits peuvent consulter les 9 000 fiches concernant l'ensemble des champs de compétence de l'Institution que comprend cet outil. Peuvent notamment y être consultées toutes les décisions internes du Défenseur des droits et des anciennes institutions,

de nombreuses jurisprudences commentées et analysées, utiles à l'instruction des dossiers, le catalogue des ouvrages et codes juridiques, la liste des revues imprimées et en bases de données.

Après la migration des données issues d'un logiciel propriétaire et ne répondant plus aux besoins des agents, une solution sous logiciel libre a été retenue. Ce système intégré de gestion de bibliothèque (SIGB) a été installé sur l'intranet et configuré par le service documentation et le service informatique.

V. LA REFONTE DE L'INTRANET : UN OUTIL FÉDÉRATEUR ET ACCESSIBLE AUX PERSONNES NON ET MAL – VOYANTES

A. Un intranet répondant aux besoins d'une organisation stabilisée

Au moment de sa prise de fonction, le Défenseur des droits a estimé que l'Institution devait se doter dans les meilleurs délais d'un Intranet commun. Dans cette perspective, il a été décidé de procéder à une extension du site Intranet du Médiateur de la République. Cette refonte graphique, fonctionnelle et éditoriale a contribué à mieux informer les agents et a facilité l'édification de la Maison commune. Après trois ans d'expérience, il est apparu nécessaire de parfaire la réponse aux besoins d'information des agents sur l'activité de chaque service, de conforter la culture commune, et d'ouvrir également l'intranet aux 400 délégués qui représentent le Défenseur sur l'ensemble du territoire.

À cette fin, la rénovation du site Intranet du Défenseur des droits a eu pour objectif de faire de ce dernier un outil plus convivial de recherche de contenus et un référentiel d'information commun aux 700 agents ou collaborateurs de l'Institution en mettant à leur disposition toutes les informations - très rapidement actualisées - dont ils ont besoin, en rationalisant et en facilitant la recherche des informations ainsi mises en ligne.

B. Des contenus accessibles aux personnes non et mal – voyantes

En outre, pour souscrire à ses obligations légales et accroître la capacité du Défenseur à recruter des personnes en situation de handicap, notre Institution a souhaité que le prestataire conçoive une architecture respectant les conditions présentées dans le Référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA). Cet objectif a conduit à imposer une contrainte supplémentaire au prestataire choisi, que ce soit en ce qui concerne la navigation mais également en ce qui concerne l'accès aux contenus, tout en veillant à ce que la qualité de navigation soit maintenue pour tous les utilisateurs.

L'accès et la navigation sur un site peuvent en effet être tout à fait conformes aux critères d'accessibilité, sans pour autant permettre un confort de lecture suffisant du fait de la quantité d'informations contenues sur la page. Cette question de « l'usabilité » a été résolue par l'intégration d'ancres permettant à l'utilisateur de lire directement le contenu recherché.

Enfin, pour compléter le choix de l'architecture décrite ci-dessus, il a été décidé que, quel que soit le contenu mis en ligne sur l'Intranet, celui-ci devait impérativement être accessible aux non et mal voyants. Sur la base du volontariat, un correspondant par pôle a été désigné, puis formé, afin de garantir que chaque document mis en ligne respecterait la norme RGAA.

VI. UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION EXTÉRIEURE CONFORTÉE

En matière de communication, l'année 2013 aura conforté la stratégie du Défenseur des droits visant à asseoir la notoriété et l'image de la jeune Institution dans les medias, tout en gardant le cap d'une communication ciblée sur des publics clairement identifiés en diversifiant les intervenants et les supports.

A. Une communication ciblée, des supports identifiés, des intervenants spécialisés

De manière classique mais opportune au regard des missions et des modes d'intervention du Défenseur des droits, trois grands supports ont été identifiés - la presse généraliste, la presse spécialisée et la presse régionale - qui ont permis de toucher par des contenus ciblés les publics retenus comme privilégiés.

Le suivi constant par les médias dont bénéficie l'Institution et dont témoigne la revue de presse constituée quotidiennement révèle que, en moyenne (lissée sur l'année), l'Institution fait l'objet d'une vingtaine de mentions dans les médias par semaine, tous supports confondus. À noter aussi l'importance croissante des citations sur les sites d'information qui relaient efficacement les actions ou les propositions du Défenseur.

Par ailleurs, conformément d'ailleurs à la volonté du législateur, les modalités de représentation et de communication de l'Institution, tout en restant cohérentes, s'appuient désormais sur la part croissante qu'y prennent les adjointes du Défenseur et le Délégué général à la médiation avec les services publics, contribuant en cela à renforcer la communication ciblée.

Concourant au même objectif, la communication du Défenseur des droits s'appuie également davantage sur les interventions directes des agents compétents. Pour certains dossiers (la grossesse et l'emploi, l'accès au logement, le droit à la santé…), les actions de presse ont été entièrement bâties sur les compétences des juristes concernés qui apportent aux medias des éléments techniques qui illustrent bien la défense des droits par le droit, qui est la raison d'être du Défenseur.

Enfin, les « histoires vécues » mises en ligne sur le site de l'Institution demeurent un mode de communication particulièrement efficace pour évoquer de façon pédagogique, et bien comprise de tous, les compétences et les résultats obtenus par le Défenseur des droits.

B. Une lettre électronique unique largement diffusée et bien accueillie

En matière de communication digitale, le Défenseur des droits a fait le choix de revenir à une lettre unique d'information publiée chaque premier mardi de chaque mois depuis octobre 2013. Au prix d'une refonte et d'un remaquettage internalisés au service de presse, cet outil entièrement dématérialisé est réalisé grâce aux contributions de l'ensemble des agents.

Il touche aujourd'hui plus de 20 000 destinataires et s'articule autour de quatre têtes de chapitre : un focus qui fait le point sur une compétence particulière du Défenseur, tant pour ce qui concerne la protection que la promotion ; les actualités de l'Institution, du Défenseur et de ses adjointes ; les actualités des délégués et une expertise juridique.

Les retours sur les contenus (comme la tendance du nombre d'abonnements), montrent combien ce support est apprécié et permet de toucher aussi bien, pour ne citer qu'eux, des élus, des responsables associatifs, des magistrats que des journalistes.

C. La politique éditoriale

Le Défenseur des droits développe une politique éditoriale autour de trois types de publications imprimées :

- Les dépliants sont destinés au grand public et concernent les droits fondamentaux de diverses catégories de citoyens. En 2013, entièrement conçues et maquettées en interne ont ainsi été diffusées des dépliants en trois volets concernant les « droits des jeunes », les « droits des séniors », les « droits des patients », ainsi que deux dépliants sur le « harcèlement moral » et le « harcèlement sexuel ». Chaque dépliant est imprimé à 200 000 exemplaires environ et diffusé auprès des correspondants et des réseaux associatifs identifiés par le Défenseur.
- Les guides sont destinés à un public restreint. Imprimés entre 1000 et 1500 exemplaires, ils constituent des recueils de conseils et bonnes pratiques à l'attention d'un lectorat averti. Le « guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine[228] », édité au printemps 2013, a su trouver une audience très large en particulier auprès des syndicalistes et des représentants des employeurs.
- Les rapports annuels, l'un publié en juin sur l'activité générale de l'Institution, l'autre publié en novembre et consacré aux droits des enfants sont quant à eux imprimés à hauteur de 3 000 à 4 000 exemplaires. Adressés à l'ensemble des élus (maires, présidents de conseils généraux ou régionaux), ainsi qu'à l'ensemble des correspondants du monde associatif, ils sont appelés dans un avenir proche à être entièrement dématérialisés.

D. Le site Internet

Il connaît un développement régulier de sa fréquentation. Conçu comme le vecteur essentiel de la communication du Défenseur, il a fait l'objet tout au long de l'année 2013 d'améliorations constantes (ergonomie, clarté de la présentation, navigation plus facile) et bénéficiera d'une refonte plus profonde à l'automne 2014 qui visera, notamment, à garantir que l'ensemble de ses contenus soit accessible aux personnes non et mal – voyantes.

VII. LES RESSOURCES CONSACRÉES AU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU TERRITORIAL

En 2013, le Département du réseau territorial, qui assure l'animation et le développement du réseau des délégués du Défenseur des droits, a poursuivi la mise en œuvre de trois objectifs définis en 2012 : l'unification du réseau des délégués, le renforcement du dispositif d'appui aux délégués et l'amélioration de la présence territoriale de l'Institution.

228. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-salaire-egal-travail-valeur-egale.pdf

A. La poursuite de l'unification du réseau des délégués et leur formation

Conformément aux orientations définies par le Défenseur des droits à la fin de l'année 2011, chaque délégué doit être en mesure, au-delà de sa mission d'accueil et d'écoute, d'analyser la recevabilité des demandes de façon à ce que tout demandeur puisse savoir si sa requête entre dans le champ de compétences très étendu du Défenseur et, dans le cas contraire, être informé et réorienté dans le cadre de la mission d'accès au droit de l'Institution.

La mise en place d'un accueil unifié et le développement d'une culture commune s'est poursuivi en 2013 grâce à l'organisation de 15 différentes formations (hors formations Agora), qui ont représenté 506 journées/délégués de formation dispensées sur toute l'année.

Ainsi, 43 nouveaux délégués ont-ils participé à la formation initiale transversale à l'ensemble des missions du Défenseur des droits. Organisée sur 5 jours, cette formation a permis aux nouveaux délégués de se former notamment sur les missions et actions de l'institution du Défenseur des droits et de ses différents départements, et sur la recevabilité des demandes dans les 4 missions dévolues au Défenseur des droits.

Outre la formation initiale, plusieurs journées de formations thématiques couvrant les 3 domaines de compétences du Défenseur des droits (services publics, droits de l'enfant et lutte contre les discriminations) ont été mises en place par le département afin que les délégués puissent acquérir des compétences autres que celles dont ils pouvaient se prévaloir lors de leur recrutement. Au total, 149 délégués déjà en fonction en 2012 ont suivi les formations organisées par le département, dont 133 délégués dans un domaine de compétence autre que celui de leur institution d'origine, acceptant ainsi d'évoluer vers davantage de polyvalence. Pour l'organisation de ces formations, la DRT fait systématiquement appel aux agents du siège, ce qui favorise naturellement les échanges entre les deux composantes de l'Institution.

B. L'appui aux délégués

Pour faciliter l'exercice de la mission qui leur incombe, les délégués bénéficient de plusieurs dispositifs d'appui qui garantissent également la cohésion et l'unité du réseau.

Ils peuvent tout d'abord trouver appui auprès d'autres délégués de leur département grâce à la richesse et à la diversité de leurs compétences, mais également lors des réunions collégiales organisées par territoire autour d'un animateur. Ces réunions collégiales permettent notamment aux délégués d'un département d'échanger sur des cas précis dont ils ont eu à connaître, de s'informer sur les actions et orientations du siège rapportées par l'animateur et d'exprimer leurs différentes préoccupations et attentes. L'animateur transmet par la suite un compte rendu de la réunion au Département du réseau territorial afin que le siège puisse se tenir informé des besoins du réseau sur le terrain. Ainsi, en 2013, les animateurs ont-ils organisé au total près de 100 réunions collégiales, y compris en Ile-de-France.

Outre l'appui juridique qu'ils peuvent trouver auprès du Département du réseau territorial et auprès des services experts de l'Institution, les délégués peuvent également utiliser les outils documentaires mis à leur disposition par le siège.

Le Département du réseau territorial a élaboré un Bulletin pour les Délégués du Défenseur des droits (également dénommé « B3D ») dont le premier numéro a été publié en octobre 2013. Ce bulletin d'information, à vocation interne et à échéance trimestrielle, sélectionne les décisions du Défenseur qui contribuent à l'élaboration de sa doctrine et présente des informations synthétiques intéressant directement les délégués. Il s'agit de permettre aux délégués d'accéder à un même niveau d'information et d'avoir une visibilité globale des actions du Défenseur des droits afin qu'ils puissent appréhender les orientations de l'Institution et les diffuser au niveau des territoires sur lesquels ils interviennent.

Afin de favoriser la cohérence des pratiques des délégués en matière de règlement amiable quelle que soit leur autorité d'origine, le Département du réseau territorial a également rédigé un guide des bonnes pratiques en matière de règlement amiable. En effet, la délégation donnée par le Défenseur des droits aux délégués permet à ces derniers non seulement de remplir une mission d'accueil et d'analyse de la recevabilité des demandes, mais également la possibilité de traiter les réclamations recevables par la voie du règlement amiable.

Ce guide doit permettre aux délégués d'identifier aisément les conditions de la mise en œuvre mais aussi les limites du règlement amiable. Il leur donne des indications sur le posi-

tionnement qu'ils doivent adopter, notamment en termes d'impartialité et d'écoute bienveillante de chacune des parties. Ce guide a été diffusé en septembre 2013 auprès du réseau et il est systématiquement présenté aux délégués nouvellement recrutés lors de leur formation initiale. Complémentairement, une nouvelle formation sur les techniques du règlement amiable a été mise au point fin 2013 pour une première édition début 2014.

Enfin, l'un des événements importants de l'année 2013 a été, pour la DRT comme pour les délégués, l'accès de ces derniers à Agora, l'application « métier » commune à l'ensemble de l'Institution décrite dans le présent rapport, qui leur permet notamment de saisir en ligne leurs activités aussi bien en matière de traitement des réclamations qu'en matière d'action de promotion, de transmettre des dossiers au siège ou à d'autres délégués ou encore d'avoir une visibilité sur l'ensemble des dossiers traités par l'Institution (siège et délégués). La DRT s'est mobilisée pour organiser l'appui aux délégués dans la prise en main de ce nouvel outil, notamment en élaborant un mode d'emploi à l'usage des délégués pour l'utilisation de l'application Agora - Délégué.

Ce guide a pour objectif de faciliter la prise en main en décrivant de manière pédagogique les principales fonctionnalités qui la composent, sans pour autant présenter de manière exhaustive l'ensemble des propriétés de l'application. Une seconde version améliorée de l'application sera réalisée en 2014 pour prendre en compte les besoins des utilisateurs, agents comme délégués.

Malgré un démarrage en cours d'année (septembre 2013), cette mobilisation a abouti à un résultat positif, puisque la totalité des délégués étaient devenus utilisateurs de l'application à la fin de l'année (22 000 fiches saisies entre septembre et décembre 2013).

C. Améliorer la présence territoriale du réseau

Lors de la fusion des anciens réseaux de délégués ou correspondants provenant du Médiateur, de la HALDE ou de la Défenseure des enfants, des disparités sont apparues dans la couverture sociale de l'Institution, en particulier dans certaines zones rurales.

En 2013, le Département a poursuivi son travail de rééquilibrage de la présence des délégués sur le territoire, en portant une attention particulière aux territoires les moins bien desservis. 45 délégués ont été recrutés pour l'année 2013 et 9 nouvelles délégations ont été mises en place en région, dont 7 dans les départements ruraux dans chacun desquels un seul délégué était en fonction. Au total, depuis 2012, ce sont 12 départements qui ont bénéficié de ce renforcement de la présence territoriale de l'Institution.

ANNEXES

Synthèse d'activité du mandat de Dominique Baudis, premier Défenseur des droits (2011-2014)

INTRODUCTION

LA fin prématurée du mandat de Dominique Baudis, premier titulaire de la fonction de Défenseur des droits a spontanément conduit l'Institution qu'il incarnait à établir un bilan de l'activité conduite par Dominique Baudis pendant 33 mois.

Il ne s'agit pas de revenir sur les pouvoirs du Défenseur des droits ni sur les données détaillées de son activité, amplement décrits dans les rapports d'activités de 2011, 2012 et 2013.

La perspective est davantage de rappeler les réflexions qui ont abouti à la construction de l'identité de l'Institution puis d'évoquer quelques acquis de principe.

Une identité : Protéger et Promouvoir

Le Défenseur des droits est une institution indépendante. Cette indépendance est fortement garantie, que ce soit par le mode de désignation du Défenseur des Droits (qui associe l'exécutif et le vote du législateur, au scrutin secret après audition) ou par le régime d'incompatibilité absolu du Défenseur (ni mandat local ni poste d'un conseil d'administration ni poste d'enseignant, etc).

Le Défenseur des droits est une institution impartiale, ce qui est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre que l'indépendance. En effet, l'indépendance s'impose aux autres alors que l'impartialité doit s'imposer à soi-même. «tant il est vrai, répétait-il, que l'on peut être tout à fait indépendant et parfaitement partial».

Cet effort doit être une préoccupation permanente, qui implique que dans l'exercice de sa mission l'Institution doit se tenir, dans un premier temps, à équidistance du réclamant et du mis en cause.

Le Défenseur des droits est l'héritier de quatre histoires administratives distinctes. Mais l'Institution ne peut se résumer à la fusion des quatre entités qu'il a réunies. Certes, sa mission s'exerce prioritairement en direction de quatre catégories de publics : les usagers des services publics, les enfants, les victimes de discrimination et les victimes de manquements à la déontologie de la sécurité.

Cependant la logique inhérente à la création de cette institution, puis la dynamique qui a été engagée, ont conduit à la caractériser différemment pour **asseoir l'identité propre de cette institution nouvelle dans la République en assumant pleinement la transversalité de ses missions.**

Son objet, sa mission sont devenus simples à énoncer au fil des mois : **protéger les droits et libertés, promouvoir les droits et l'égalité :** « protéger », c'est l'action individuelle qui répond aux saisines, c'est le rétablissement des droits et libertés des personnes qui nous saisissent ; « promouvoir », c'est l'action collective et préventive, c'est la volonté de faire évoluer les pratiques pour qu'elles soient en conformité avec la loi, voire, lorsque cela se justifie, de faire évoluer la loi elle-même, en particulier lorsque celle-ci contrevient aux conventions internationales par lesquelles notre pays s'est engagé.

Il faut garder à l'esprit que **le Défenseur des droits** est un service public à la disposition des personnes confrontées aux défaillances de l'Etat de droit qu'il s'agisse d'adultes ou d'enfants, de citoyens français ou de résidents étrangers. Chacun, chacune est aujourd'hui confronté(e) à un environnement juridique foisonnant et complexe. A la fois titulaire de nombreux droits et assujetti à de nombreux devoirs, le citoyen rencontre des difficultés pour accéder à la connaissance de ses droits comme à leur garantie effective.

Institution de la République, disposant d'un pouvoir véritable en vue de garantir les droits et libertés individuels, le Défenseur des droits représente une voie d'accès aux droits généraliste (de vastes domaines de compétences) et simplifiée (un guichet unique et gratuit). Il apparaît d'ores et déjà bien installé dans le paysage institutionnel français.

Des acquis : continuité et innovation

Certains avaient manifesté de vives inquiétudes à l'occasion des débats parlementaires qui ont abouti au vote de la loi organique du 29 mars 2011. En substance, les craintes résidaient, d'abord, dans le fait que la prédominance quantitative du nombre de dossiers en provenance du Médiateur de la République risquait de faire disparaître les plus « petites » missions qu'exerçaient précédemment la HALDE, le Défenseur des enfants et la CNDS. Elles tenaient, ensuite, au risque que, pour les mêmes motifs, la culture de la « médiation » et du « règlement amiable » l'emporte sur la culture de « contrôle » plus offensive, incarnée par la HALDE et la CNDS.

Sur le premier point, les craintes ont été apaisées puisque le volume d'activité des trois « petites missions » a crû (+ 20 % pour la lutte contre les discriminations ; + 80 % pour la défense des droits de l'enfant ; + 200 % pour la déontologie de la sécurité). A cet égard, il faut souligner le rôle majeur joué par les délégués, réunis au sein d'un réseau national et présents sur l'ensemble du territoire.

Sur le second point, le risque a été écarté par la volonté du Défenseur des droits de faire pleinement usage de la gamme des outils juridiques variés mis à sa disposition et de graduer sa réponse en fonction des circonstances.

Par exemple, pour mener à bien ses investigations, le Défenseur des droits a pu, notamment, faire usage de son pouvoir de vérification sur place dans des domaines qui ne permettaient pas l'usage de cette procédure par les anciennes autorités regroupées au sein du Défenseur des droits. En effet, les vérifications sur place, initialement cantonnées aux cas de manquement aux règles de déontologie de la sécurité ou de discrimination, sont désormais utilisées par le Défenseur des droits dans l'ensemble de ses domaines de compétences. Par exemple, le Défenseur des droits a procédé à des vérifications sur place dans des centres de rétention administrative pour la protection des droits de l'enfant et des droits des étrangers en situation irrégulière qui se plaignent de violences de la part des forces de sécurité. De même, dans le cadre de l'instruction de plaintes relatives aux droits des personnes âgées vulnérables, le Défenseur des droits a mené des investigations sur place au sein d'établissements spécialisés.

La voie du règlement amiable a été développée dans des domaines nouveaux, notamment en matière de lutte contre les discriminations. Ainsi la transaction civile, pouvoir inédit de l'Institution, a-t-elle été mise en œuvre dans une situation mettant en cause le fonctionnement du service public de la santé.

S'agissant de ses prérogatives en matière d'appui au contentieux, le Défenseur des droits a pu largement mettre en œuvre son pouvoir de présenter des observations en justice : 89 observations en justice ont été présentées en 2013, à tous les niveaux de juridictions, de l'ordre administratif et judiciaire. Concernant essentiellement le domaine de lutte contre les discriminations, les observations du Défenseur des droits devant les juridictions ont également porté sur la défense des usagers des services publics et la protection des droits de l'enfant.

En fédérant les activités de l'institution autour des fonctions de protection et de promotion, c'est-à-dire en les inscrivant dans la logique fixée par les instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, le Défenseur des droits, autorité de rang constitutionnel, ouvre une perspective nouvelle au renforcement de l'Etat de droit dans notre pays.

Richard SENGHOR, secrétaire général du Défenseur des droits

Le choix retenu pour la présentation de ce bilan illustre les injonctions parfois contradictoires auxquelles le Défenseur des droits est soumis puisque son existence même, comme ses compétences, résultent de la volonté du Constituant de construire un seul outil, transversal, dédié à une mission unique la défense des droits et libertés, tandis que la crainte, démentie, de voir « disparaître » certaines de ses activités, a conduit le législateur organique à prévoir que l'Institution continue de rendre compte domaine d'intervention par domaine d'intervention. C'est ce que traduit l'article 36 de la loi organique du 29 mars 2011 qui prévoit la présentation annuelle d'un « rapport qui rend compte de son activité générale et comprend une annexe thématique relative à chacun de ses domaines de compétences »…

C'est pourquoi, les premières décisions présentées ont été sélectionnées en raison de ce qu'elles caractérisent la transversalité de l'action du Défenseur des droits, que l'on retrouve dans l'activité menée par les collèges qui ont assisté Dominique Baudis au cours des cinquante réunions qu'ils ont tenues, à travers les données statistiques d'activité et la diversité des interlocuteurs qu'il a associés à ses travaux **(I)**.

Les suivantes sont au contraire réunies par thèmes, en référence à chacune des quatre missions de l'Institution **(II)**.

Parce que l'on ne saurait sous-estimer les dimensions humaines et techniques qui sous-tendent ces premiers résultats, le choix a été fait de présenter deux démarches, moins immédiatement visibles, qui ont contribué très largement au succès de la stratégie d'intégration du Défenseur des droits, la construction d'un cadre de gestion commun et le déploiement de l'application – métier unique, Agora **(III)**.

La présentation de l'organisation institutionnelle et administrative de l'Institution (IV) précéde un recensement bibliographique des articles consacrés à l'Institution par la presse spécialisée **(V)**.

Les observateurs attentifs pourront continuer de trouver les décisions significatives prises par le Défenseur des droits sur le site Internet de l'Institution : http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique.

I. LA TRANSVERSALITÉ DANS L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

A. La transversalité dans les décisions du Défenseur des droits

1) Les droits de l'enfant et la lutte contre les discriminations

a. L'accès à l'éducation

Scolarité - handicap[1]

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 sont dans l'impossibilité 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 rendant obligatoire le recours au Cned dans le cadre d'un aménagement de leur scolarité.

Réfugié - cantine - règlement en équité

Une mère qui avait obtenu le statut de réfugié et ses deux enfants, étaient hébergés par une association mais n'avaient pu être scolarisés que dans la commune voisine. N'étant pas domiciliée dans cette commune, le tarif maximal, prévu pour les non-résidents, lui a été appliqué pour la cantine et la garderie. Elle a demandé à la mairie que le tarif prévu pour les familles sans ressources lui soit appliqué. Le Défenseur des droits, au regard de la situation, a recommandé en équité à la mairie la réduction de sa dette, ce que la commune a finalement accepté. (dossier 11-009323)

1. Décision MLD-2011-91du 12 janvier 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2011-91.pdf

Handicap - transports scolaires

Les parents d'un jeune autiste rencontreraient des difficultés pour la prise en charge des transports scolaires.

Les horaires de taxis prévus, à la rentrée, pour assurer le transport d'enfants atteints de handicap ne convenaient pas à l'emploi du temps de Bruno. Ses parents ont alors dû se charger eux-mêmes de l'organisation du transport de leur fils et sollicitaient le remboursement des frais.

Le Conseil général rappelait aux parents que le circuit du taxi avait été rectifié pour tenir compte de la situation de leur fils et précisait également être intervenu auprès du lycée afin que celui-ci revoit ses horaires en tenant compte des contraintes de transport. Le Conseil général acceptait le remboursement des frais de transport par véhicule individuel pour la période pendant laquelle le circuit du taxi à disposition de Bruno n'avait pu être adapté à sa situation. Compte tenu de la pathologie de Bruno, il refusait ces remboursements pour la période qui a suivi, un taxi collectif permettant d'assurer le transport de Bruno entre son domicile et son lycée. Le Défenseur des droits a sollicité le réexamen bienveillant de la situation en invoquant les particularités de la maladie de l'enfant. Le Conseil général, compte-tenu des conditions particulières de la situation de Bruno et à titre exceptionnel, a accepté de rembourser à ses parents les frais de transport engagés. (dossier 2012-010320)

Scolarité - injures racistes

Scolarisé au sein d'une école primaire, Jérôme est victime d'injures racistes et de coups et blessures. Son père souhaite qu'une action de sensibilisation sur le racisme soit menée auprès du personnel enseignant et des élèves.

Le Défenseur des droits a demandé à l'un de ses délégués d'intervenir. Celui-ci a pris contact avec l'inspection académique, ce qui a permis au directeur des services départementaux de l'Education nationale et à l'inspecteur de l'Education nationale chargé des questions de lutte contre les discriminations, de prendre des mesures. Ces derniers ont pris la décision, de mettre des outils pédagogiques à la disposition des écoles. (dossier 12-010005)

Origine - scolarisation[2]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus du maire de scolariser un enfant de nationalité bulgare et d'origine rom, vivant avec sa mère sur le territoire de la commune dans le cadre d'un hébergement associatif. Le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif qui a annulé les refus de scolarisation, retenant leur caractère discriminatoire, et condamné la commune au versement de dommages-intérêts.

Scolarité - handicap

Le Défenseur des droits a été saisi par une mère du refus d'accepter le chien d'assistance de sa fille dans son collège. Handicapée, Elsa se déplace en fauteuil roulant électrique. Elle bénéficie d'un chien d'assistance formé et agréé. Malgré les nombreuses démarches de la famille, le recteur de l'académie refusait d'accueillir le chien. Avec l'accord de la famille, le délégué du Défenseur des droits a transmis un courrier au recteur de l'académie lui demandant de réexaminer la situation de l'enfant et d'envisager l'intégration du chien d'assistance dans le collège. L'intervention du Défenseur des droits a amené le recteur à autoriser Elsa à être accompagnée par son chien d'assistance (dossier 14-002631)

2. Décision MLD-2012-33 du 26 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-33.pdf

b. L'accès aux loisirs

Activités périscolaires - handicap - Recommandation[3]

Le Défenseur des droits constate que les enfants handicapés sont confrontés à des difficultés de nature à compromettre leur droit de participer de manière effective aux activités périscolaires et extrascolaires. Aussi, il recommande : au ministre de l'Education nationale, dans le cadre du projet annoncé de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés, s'agissant en particulier des besoins d'accompagnement sur le temps périscolaires ; au ministre de l'Intérieur, à la ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative, à la ministre des Affaires sociales et de la Santé, et à la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion d'adapter les dispositions législatives et règlementaires existantes en précisant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil périscolaires et extrascolaires de loisirs.

c. Les enfants étrangers

Mineurs isolés étrangers - recommandation[4]

Le Défenseur des droits constate des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à être pris en charge et ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant. Conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maitrise des flux migratoires, le Défenseur des droits considère que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur ces considérations et entend rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant tout un mineur, un mineur vulnérable, qui, accessoirement, se trouve être de nationalité étrangère. Le Défenseur des droits formule quinze recommandations portant respectivement sur le premier accueil des mineurs isolés étrangers, leur accès au dispositif de protection de l'enfance, les spécificités attachées au contenu de leur prise en charge et les modalités de leur accompagnement au moment de leur majorité, adressées à Mme la Garde des Sceaux, ministre de la justice et à M. le président de l'Assemblée des Départements de France.

3. Décision MLD-2012-167 du 30 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-167.pdf
4. Décision MDE-2012-179 du 19 décembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-179.pdf

Mineur incarcération - recommandation[5]

Saisi par l'Observatoire international des prisons de l'incarcération d'un mineur étranger âgé de moins de treize ans, le Défenseur des droits rencontre l'intéressé, alerte des procureurs compétents, étudie la procédure judiciaire. Il formule diverses recommandations afin de garantir les droits des mineurs dans le cadre de la procédure pénale, tenant en particulier à la détermination de leur âge, leur prise en charge dans le cours et à l'issue des mesures judiciaires ou d'enquête, l'alignement des garanties devant entourer la mise à exécution des peines d'emprisonnement sur celles des majeurs.

Activités sportives - nationalité[6]

L'enquête menée par le Défenseur des droits auprès du ministre des sports, auprès d'une fédération sportive française et auprès d'une fédération Internationale a confirmé que l'adoption de règles strictes par la fédération Internationale en 2009, visant à lutter contre le trafic de joueurs mineurs, a entraîné des refus abusifs de délivrance de licence par la fédération française. Depuis le premier constat de ces difficultés, la fédération française indique que la fédération internationale lui a accordé des dérogations qui ont permis de faciliter la procédure de délivrance de premières licences loisir aux mineurs. Toutefois, après analyse, il semble que des difficultés demeurent.

Le Défenseur des droits a décidé de prendre acte de la modification du paramétrage d'un logiciel pour la délivrance des licences aux mineurs nés en France de parents de nationalité étrangère ; tout en constatant que les règlements des fédérations n'ont pas été expressément modifiés.

MIE – Mayotte - recommandation[7]

Le Défenseur des droits formule 12 recommandations visant à apporter des réponses d'urgence en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits des mineurs étrangers isolés sur le territoire de Mayotte. Il relève que des mesures d'urgence doivent être prises pour la protection de l'enfance ; des financements significatifs, émanant de l'Union européenne, sont susceptibles d'y être consacrés à compter de 2014 ; des solutions à moyen terme doivent être explorées. Le Défenseur des droits recommande au surplus, d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ; d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

5. Décision MDE-MLD-2013-15 du 19 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MLD-2013-15.pdf
6. Décision MLD-MDE-2014-048 du 27 mars 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MLD-048.pdf
7. Décision MDE-2013-87 du 19 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-87.pdf

2) Les droits des usagers des services publics et la lutte contre les discriminations

a. L'accès au vote

Droit de vote - Gens du voyage[8]

Pour exercer leur droit de vote, les personnes ayant le statut de gens du voyage au sens de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969, sont soumises à un régime spécial leur imposant une durée de rattachement à la commune ininterrompu de trois années avant d'être inscrites sur la liste électorale, contre une durée de six mois par les conditions de droit commun. Saisi de ce dossier, le Défenseur des droits recommande au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur d'aligner le régime applicable aux gens du voyage sur régime de droit commun.

Droit de vote - handicap[9]

Un maire a saisi le Défenseur des droits de la discrimination dont seraient victimes les électeurs non-voyants ou malvoyants en raison des modalités de vote, qui auraient pour effet d'empêcher le respect du principe du secret du vote.

Le Défenseur des droits a décidé d'organiser un groupe de travail qui 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. Le groupe a formulé certaines recommandations tendant à permettre aux électeurs atteints d'un handicap visuel de pouvoir voter de façon autonome. Le Défenseur des droits recommande 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.

b. L'accès aux prestations

Incitation financières - âge[10]

Les réclamants se sont vu refuser par un Conseil général le bénéfice d'un dispositif financier avantageux destiné à l'acquisition d'un logement, parce qu'ils avaient plus de 40 ans, L'objectif étant 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 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 En réalité, ce ne sont pas les objectifs affichés qui ont motivé la limitation d'âge, mais les souhaits de rentabilité financière 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.

8. Décision R-2011-11 du 2 décembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/R-2011-11.pdf
9. Décision MLD-2012-2 du 12 janvier 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-2.pdf
10. Décision LCD-2011-16 du 10 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-16.pdf

Aide médicale - nationalité[11]

Le Défenseur des droits a été saisi par Bronia, une ressortissante de nationalité roumaine, d'une réclamation relative au refus d'admission à l'aide médicale d'Etat (AME) opposé par une Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), au motif que, d'une part, elle ne détenait pas de couverture médicale complète préalable à l'entrée sur le territoire français et que, d'autre part, elle ne disposait pas de ressources suffisantes pour elle-même et sa famille afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour les finances de l'Etat d'accueil. Dans le cadre de l'instruction, le Défenseur des droits a indiqué à la CPAM que la circulaire sur laquelle elle s'appuyait, définissant les conditions dont devaient justifier les ressortissants inactifs pour bénéficier d'un droit au séjour, était sans lien avec les conditions d'ouverture de l'AME, fixées par l'article L.251 du code de l'action sociale. La CPAM a ensuite décidé de procéder au réexamen du dossier de la réclamante. Prenant acte de l'issue favorable donnée au dossier de Bronia, le Défenseur des droits recommande à la CPAM de procéder à un nouvel examen de la situation des ressortissants communautaires ayant formé une demande d'AME depuis le 1er janvier 2012 et demande à la Caisse nationale d'assurance maladie de rappeler à l'ensemble des caisses primaires, par voie d'instruction, les règles applicables en matière d'admission des ressortissants communautaires à l'aide médicale d'Etat.

Handicap- service public[12]

La réclamante, mère de deux enfants autistes, s'est vu refuser son inscription par Pôle emploi en raison du handicap de ses deux enfants. Le Défenseur des droits a constaté que pour refuser l'inscription de la réclamante, Pôle emploi s'est fondé sur la qualité de bénéficiaire du RSA et sur son indisponibilité supposée pour rechercher et exercer immédiatement un emploi. Or la perception du RSA ne constitue pas un obstacle à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emplois. De plus, les textes précisent qu'« (…) il ressort du code du travail que la disponibilité pour occuper un emploi n'est pas une condition de l'inscription. Une personne à la recherche d'un emploi mais indisponible peut être ou demeurer inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi ». Le refus opposé à la réclamante est fondé sur la prise en compte du handicap de ses enfants et doit être considéré comme constitutif d'une discrimination par association, fondée sur le handicap de ses enfants. Aussi, le Défenseur des droits a recommandé à Pôle emploi de procéder à cette inscription avec effet rétroactif et d'en tirer toutes les conséquences de droit, mais aussi d'indemniser le préjudice moral subi par la réclamante.

11. Décision MSP-MLD-2013-130 du 14 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2013-130.pdf

12. Décision MSP-MLD-MDE-2013-13 du 12 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-MDE-2013-13.pdf

c. L'accès à la santé

Dignité des malades[13]

Le Défenseur des droits a été informé d'événements survenus au sein d'un centre hospitalier, susceptibles de constituer une violation des droits élémentaires de la personne. Le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office de ces faits et de mener sa propre enquête. Cette investigation a été motivée par un témoignage concernant la prise de photographies humiliantes de personnes âgées vulnérables dans cet établissement ; ces clichés impliquant des personnels de l'établissement.

Le Défenseur des droits porte une appréciation générale sur les agissements individuels, l'organisation et l'environnement managérial qui ont pu engendrer des comportements déviants de membres du personnel du centre hospitalier. Il propose cinq recommandations pour éviter la réitération de comportements portant atteinte à la dignité des résidents et des personnes hospitalisés au sein de cet établissement.

CMU - Etranger[14]

Le Défenseur des droits a été par Claire, de nationalité guinéenne, accompagnée de la Cimade, de l'annulation d'une intervention chirurgicale. La clinique avait contrôlé le titre de séjour de la réclamante et constaté qu'elle avait été déboutée du droit d'asile. Les services comptables de la clinique estimaient que la prestation d'hospitalisation n'était plus couverte par la CMU. Le Défenseur des droits en s'appuyant sur les articles L.161-8 et R.161-3 du code de la sécurité sociale, a informé la clinique que son analyse était erronée car il existe un maintien des droits pendant un an à compter de la perte d'une des conditions permettant leur ouverture. L'intervention a été reprogrammée par la clinique. Le Défenseur des droits a pris acte de l'issue favorable et demandé à la ministre de la Santé et à la Fédération de l'hospitalisation privée de rappeler à l'ensemble des cliniques et hôpitaux privés les règles applicables en matière de maintien des droits et d'accès aux soins des étrangers. Il recommande à la ministre de la Santé que les mêmes rappels du droit applicable soient également adressés aux hôpitaux publics.

3) Les droits de l'enfant, usagers du service public

Droit des patients – soins aux personnes mineures

Claudine, maman d'un petit garçon de 5 ans, apprend que le suivi des enfants greffés doit être transféré de l'hôpital d'enfants vers l'hôpital d'adultes. Ne comprenant pas cette décision et s'inquiétant de savoir si les droits des enfants vont être respectés, elle saisit le Défenseur des droits, qui s'informe auprès de la direction de l'établissement. Après avoir apporté d'autres éléments d'explication, la direction s'engage à recevoir les familles pour renouer le dialogue. Le Défenseur recommande qu'un courrier d'information individuel soit adressé aux familles concernées.

Une 1re réunion d'information est rapidement organisée, ainsi qu'une visite des locaux. Les familles ont également reçu un courrier concernant le transfert et s'en sont satisfaites.

Cependant, Claudine ayant encore des questions sans réponse et souhaitant faire part de plusieurs axes d'amélioration, il lui est proposé de faire remonter ces dysfonctionnements à la direction. Cette dernière recevra à nouveau toutes les familles pour faire le point sur l'installation.

Un mois après avoir été saisi, le Défenseur des droits est informé que malgré les explications données aux familles et devant la réticence persistante des parents, le transfert est provisoirement suspendu. L'élaboration collective de procédures permettent aux familles et au personnel d'envisager à nouveau cette installation ; le projet de transfert du suivi des enfants greffés vers l'hôpital adultes a été accepté et effectif quelques mois plus tard. (dossier 10-010471)

13. Décision MLD-MSP-2013-70 du 3 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MSP-2013-70.pdf

14. Décision MLD-MSP-2014-001 du 6 février 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MSP-2014-001.pdf

Règlement amiable - adoption internationale - visa

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de deux jeunes enfants, qui, à la suite du décès de leurs parents, ont été adoptés en Côte d'Ivoire par leur oncle maternel, domicilié en France. Bien qu'un tribunal français ait accordé l'exéquatur de la décision ivoirienne d'adoption, le consulat de France a refusé de délivrer les visas au motif de l'absence d'agrément délivré par les autorités françaises. En effet, l'oncle maternel ayant acquis la nationalité française peu avant la décision d'adoption, il ne s'agissait plus d'une adoption simple intrafamiliale mais d'une adoption internationale. Le Défenseur des droits a donc sollicité le conseil général du domicile de l'oncle afin qu'une enquête sociale vérifiant les conditions d'accueil des deux jeunes garçons soit diligentée. Le Défenseur a ensuite transmis au consulat le rapport d'évaluation positif afin de permettre un réexamen rapide de la demande de visa et les enfants ont pu entrer en France quelques mois après. (dossier 12-009827).

Intervention policière - cantine scolaire - impayés[15]

Le Défenseur des droits s'est saisi des circonstances de l'intervention d'une fonctionnaire de police municipale auprès d'une enfant de 5 ans, au sein d'une cantine municipale, suite à la notification à ses parents d'une mesure d'exclusion en raison d'impayés. Il recommande à la municipalité concernée de mettre en œuvre dans les meilleurs délais une nouvelle organisation du service de police municipale, et préconise qu'avant toute mesure d'exclusion d'enfant de la cantine scolaire, la municipalité s'assure non seulement du respect de la procédure mais également de l'information conjointe des personnes exerçant l'autorité parentale.

Le Défenseur des droits recommande en outre que la municipalité informe préventivement les écoles, publiques ou privées de la commune, de toute mesure d'exclusion de la cantine municipale prise à l'encontre d'un(e) élève de leur établissement en raison d'impayés de ses parents, et qu'en cas d'absence d'un parent pour venir chercher son enfant à l'école suite à une mesure d'exclusion, que la municipalité prenne contact avec toutes les personnes signalées sur la fiche d'inscription à la cantine ou à l'école de l'enfant. En cas d'échec de cette démarche, le Défenseur des droits recommande que l'enfant concerné par l'exclusion de la cantine soit alors pris en charge par les professionnels de l'action sociale et médico-sociale dans l'attente d'une personne habilitée à le récupérer.

15. Décision MSP-MDE-MDS-2013-125 du 11 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MDE-MDS-2013-125.pdf http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MDE-MDS-2013-125.pdf

4) La déontologie de la securité et les discriminations

a. Discriminations fondées sur le handicap

Accès à un centre commercial - vigiles[16]

Le Défenseur des droits a été saisi de deux réclamations relatives à plusieurs refus d'entrer dans un centre commercial opposés par des agents de sécurité privée à deux jeunes gens, Corentin et Joseph.

Corentin, handicapé, se plaint d'avoir été refoulé de l'entrée du centre avec violence et sans aucun motif apparent. Joseph soutient avoir fait l'objet d'interdictions d'accès ou restrictions de circulation dans l'enceinte du centre commercial, une fois pour des soupçons de vol, une autre parce qu'il portait des mitaines cloutées et une autre fois au motif que les groupes n'étaient pas acceptés dans le centre commercial.

Le Défenseur des droits ne constate pas de manquement individuel à la déontologie, faute d'élément objectif permettant de démontrer avec certitude les conditions dans lesquelles les deux jeunes gens ont été refoulés. Toutefois, il constate que l'interdiction d'accès au centre commercial concernant les auteurs présumés d'infractions et les groupes de jeunes, n'a pas de fondement juridique, tout comme les dispersions de ces groupes à l'intérieur du centre, et constituent une atteinte à la liberté d'aller et venir, ainsi qu'une extension irrégulière des prérogatives conférées aux agents de sécurité privée. Il recommande ainsi que la société de sécurité mette ses procédés de filtrage en accord avec la règlementation en vigueur.

Le Défenseur des droits constate également que le procédé de «lettre-plainte», consistant, pour les agents de sécurité à retenir une personne accusée de vol dans un local en vue de lui faire signer un document dans lequel elle reconnait être l'auteur de l'infraction, s'avère contraire à l'article 73 du code de procédure pénale. Il attire l'attention des autorités judiciaires et du ministère de l'Intérieur sur son illégalité.

Handicap - prison[17]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de l'Observatoire international des prisons quant aux conditions de détention de Martial atteint de surdité profonde. Le Défenseur constate l'absence de prise en compte du handicap sensoriel, dans l'aménagement matériel et le choix des modalités de privation de liberté, à ce titre le cas de Martial est emblématique de la situation de nombreuses personnes handicapées. Considérant l'obligation d'accessibilité des établissements pénitentiaires neufs et existants, à tous les types de handicap et les obligations de l'Etat au regard de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Défenseur des droits souhaite rappeler les devoirs qui incombent aux pouvoirs publics en vertu des principes de non-discrimination et de respect de la dignité des personnes handicapées incarcérées.

Le Défenseur des droits adresse ses recommandations à la Garde des Sceaux, ministre de la Justice, à la ministre des Affaires sociales et de la Santé et à la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

16. Décisions MDS-2010-86 et MDS-2011-74 du 29 mai 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-86.pdf

17. Décision MLD-2013-24 du 11 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-24.pdf

b. Discriminations fondées sur la nationalité

Interpellation - étrangers - procédure[18]

Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances de l'interpellation et de la garde à vue de plusieurs personnes en situation irrégulière sur le territoire français. A l'occasion de nombreuses permanences tenues par l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers, plusieurs personnes dépourvues de titre de séjour avaient rapporté avoir été interpellées à des heures différentes de celles notées dans le procès-verbal. Sollicité afin d'indiquer les heures et dates précises de ces neuf procédures, le ministère de l'Intérieur a fait savoir qu'il était dans l'impossibilité d'accéder à cette demande dans la mesure où la traçabilité de la consultation de ce fichier n'est pas mise en œuvre à ce jour, et ce, en dépit de son caractère obligatoire. Cette carence n'a pas permis au Défenseur des droits d'accomplir sa mission s'agissant d'éventuels manquements à la déontologie de la sécurité, dans la mesure où le moment précis des interpellations et donc, de l'effectivité des droits des personnes gardées à vue, n'a pu être vérifié. Le Défenseur des droits a recommandé au ministre de l'Intérieur de mettre en œuvre, sans délai, les prescriptions de l'article 8 du décret précité.

Interpellation - expulsion - délais[19]

Saisi des circonstances de l'interpellation de Marcelle et de sa reconduite à la frontière dès le lendemain, 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 dissuader les victimes dépourvues de titre de séjour de déposer plainte.

Le Défenseur des droits a recommandé 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.

Harcèlement - étrangers - Calais[20]

Le Défenseur des droits a été saisi par un grand nombre d'organisations, collectifs, syndicats et associations d'une réclamation relative au harcèlement constant et quotidien à l'encontre des migrants présents dans le Calaisis de la part des forces de l'ordre, après septembre 2009 et le démantèlement de la « jungle ».

Le Défenseur des droits a constaté que des contrôles d'identité, des interpellations et des conduites au commissariat sont souvent effectués sur une même personne, dans un délai rapproché et que de telles interventions ont souvent lieu à proximité des lieux de repas et de soins, en violation de la circulaire du 23 novembre 2009 sur l'aide humanitaire aux étrangers en situation irrégulière, et que des interpellations sont faites, alors que certains migrants sont en mesure de justifier de la régularité de leur séjour. Il observe des visites répétées sur des lieux de vie, à toute heure du jour et de la nuit, ainsi que l'existence de comportements individuels consistant à provoquer ou humilier les migrants, des destructions de dons humanitaires et d'effets personnels, des expulsions des migrants de leurs abris réalisées hors de tout cadre juridique, et l'absence de prise en compte de la situation des demandeurs d'asile lors d'interventions de police. Le Défenseur des droits a recommandé que des consignes précises, écrites et générales interdisant ces pratiques soient diffusées et rappelées régulièrement aux personnels qui interviennent sur le terrain et que les comportements individuels qui consistent à provoquer ou humilier les migrants soient interdits et sanctionnés.

18. Décision MDS-2010-79 du 25 septembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-79.pdf

19. Décision MDS 2010-66 du 22 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-66.pdf

20. Décision MDS-2011-113 du 13 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2011-113.pdf

c. Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

Adjoint de sécurité victime de discrimination - orientation sexuelle[21]

Audrey qui exerçait, précédemment, les fonctions d'adjoint de sécurité au sein de la police aux frontières, a saisi le Défenseur des droits, d'une réclamation relative à des faits de harcèlement moral en lien avec son orientation sexuelle de la part de certains de ses collègues et supérieurs hiérarchiques, ayant notamment conduit à sa mutation, ainsi qu'à son licenciement pour inaptitude physique. L'enquête a permis de considérer qu'Audrey a été l'objet d'agissements répétés, en lien avec son orientation sexuelle, émanant de ses collègues et supérieurs ayant conduit à une importante dégradation de sa situation professionnelle et de son état de santé. La réclamante a, ainsi, été victime de harcèlement moral discriminatoire, en méconnaissance de la loi portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que de manquements au code de déontologie de la police nationale. Les décisions contestées sont illégales et le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Cour administrative d'appel.

d. Discrimination fondée sur la religion

Propos déplacés - religion[22]

Le Défenseur des droits a été saisi des circonstances dans lesquelles des propos concernant le port du voile auraient été tenus par un gardien de la paix, à l'égard d'une jeune fille, âgée de 16 ans, lors de son dépôt de plainte, le 3 novembre 2010. En raison des divergences entre les dépositions de la réclamante, sa mère et sa voisine d'une part, du policier et son collègue d'autre part, il n'a pas été possible de se prononcer sur les propos tenus concernant l'islam. Cependant, il est établi qu'une discussion sur l'islam s'est instaurée et qu'elle était inopportune, et contrevient à l'obligation de réserve., Le Défenseur des droits a recommandé qu'il soit rappelé à ce policier les implications de l'obligation de réserve, qui consiste en une modération de l'expression d'opinions politiques, philosophiques ou religieuses dans l'exercice des fonctions, conformément à l'article 11 du code de déontologie de la police nationale.

21. Décision MLD-2014-005 du 6 février 2014 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2014-005.pdf

22. Décision MDS-2010-181 du 13 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-181.pdf

5) Les droits de l'enfant et la deontologie de la securite

a. Les interventions de police au domicile de l'enfant

Interpellation - pistolet à impulsion électrique[23]

Le Défenseur des droits avait été saisi du déroulement d'une intervention de police au domicile d'une famille qui avait mobilisé quinze fonctionnaires, dont dix appartenant à une unité spéciale d'intervention en milieu «dangereux». L'intervention qui s'était déroulée «par surprise», au lever du jour, la porte fracturée, les lieux investis par des fonctionnaires cagoulés et munis de quatre pistolets à impulsion électrique, était motivée par l'interpellation d'un jeune homme de 17 ans, à Saint-Denis (93). L'interpellation visait à entendre le mineur sur des faits d'outrage et de violence à l'encontre d'un policier. Au cours de l'opération, le père avait été maîtrisé, occasionnant la perte de deux dents. Les investigations menées par le Défenseur des droits ont montré que cette maîtrise était injustifiée. Un policier avait eu recours au pistolet à impulsion électrique en mode «contact» avant de menotter le jeune. Il est apparu que l'emploi de cette arme était disproportionné. Le Défenseur des droits a conclu à un manquement à la déontologie et a demandé au ministère de l'Intérieur que des poursuites disciplinaires soient engagées. Enfin, le Défenseur des droits a recommandé une nouvelle rédaction de la note relative à l'utilisation des pistolets à impulsion électrique. Cette note devra préciser que le recours à ces armes ne peut intervenir qu'à la condition que d'autres méthodes moins coercitives (négociation et persuasion, techniques de contrôle manuel, etc.) aient échoué, et lorsqu'il s'agit de la seule alternative possible à l'utilisation d'une méthode présentant un plus grand risque de blessures ou de décès.

Intervention de police - domicile - enfants[24]

Le Défenseur des droits a été saisi de deux réclamations, l'une relative à l'intervention de fonctionnaires de police aux domiciles des familles G. et M., en vue d'une perquisition, l'autre relative à l'interpellation de MM. A.G. et M.M. Ces saisines posaient plus particulièrement la question de la prise en charge des enfants lors de ces interventions. Le Défenseur des droits n'a pas constaté de manquement individuel à la déontologie ; mais a recommandé que l'instruction du Directeur général de la police nationale du 9 juillet 2012, reprenant sa décision n° 2012-61 relative à l'intervention des forces armées à domicile, soit signifiée au commissaire et au commandant et que les programmes de formation initiale et continue, spécialement des unités spéciales d'intervention, fassent état des principes contenus dans cette instruction.

b. Modalités d'intervention auprès des enfants

Mineur - audition -relevé anthropométrique MDS/MDE 2013-40[25]

Le Défenseur des droits a été saisi par un parlementaire des conditions dans lesquelles un mineur âgé de 9 ans a été auditionné et a fait l'objet d'un relevé anthropométrique dans une brigade de gendarmerie et du contenu du rappel à la loi qui lui a été adressé. Le Défenseur a constaté que les gendarmes ainsi que le maréchal des logis chef avaient manqué de discernement en décidant de convoquer et d'auditionner un mineur de 9 ans, et des recommandations ont été adressées à la Garde des Sceaux, aux ministres de l'Intérieur et de la Défense.

23. Décision MDS-2010-31 du 13 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-31.pdf

24. Décision MDE-MDS-2012-61 du 26 mars 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2012-61.pdf

25. Décision MDS-2013-40 du 26 mars 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-40.pdf

Mineur - fouille à nu MDE/MDS 2013-42

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles Pierre, âgé de 13 ans a fait l'objet d'une fouille à nu dans un commissariat, à la suite de sa convocation dans le cadre d'une enquête préliminaire pour des faits de violences. Après avoir entendu le fonctionnaire de police et tenu compte de la règlementation en vigueur de l'époque des faits, le Défenseur des droits décide de ne pas retenir de manquement individuel à la déontologie. Par ailleurs, au cours de l'enquête, il est apparu que Pierre n'avait, en pratique, pas pu bénéficier d'un examen médical à l'occasion du renouvellement de la mesure de garde à vue comme il l'avait demandé. Or, la rédaction des procès-verbaux de la procédure faisait explicitement apparaître que cet examen avait bien eu lieu.

Le Défenseur des droits recommande ainsi qu'une procédure disciplinaire soit engagée contre le fonctionnaire de police qui s'est substitué à l'appréciation du médecin et qui a manqué de loyauté dans la rédaction d'un procès-verbal conformément à l'article 7 du code de déontologie de la police nationale.

Sur la question de la visite du médecin à l'occasion du renouvellement d'une mesure de garde à vue d'un mineur, le Défenseur des droits constate qu'il y a une carence législative qu'il convient de combler. Il recommande ainsi que l'examen médical systématique pour un mineur de 16 ans lors du placement en garde à vue, prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 soit également prévu en cas de prolongation de la garde à vue.

Protection des mineurs - autorité parentale[26]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de la police aux frontières ont eu à gérer le refus d'un enfant mineur de poursuivre le voyage qu'il était en train d'effectuer avec son père. Selon le réclamant, les fonctionnaires de police ont empêché sa fille de 15 ans de poursuivre son voyage, remettant ainsi en cause son autorité parentale. Au cours de l'enquête, les fonctionnaires de police ont indiqué que la jeune fille avait refusé de poursuivre le voyage avec son père, arguant de ce que leur destination finale lui avait été cachée et qu'il existait un risque pour elle que son père l'empêche de revenir par la suite en Angleterre où elle vit avec sa mère, séparée du réclamant. Les éléments recueillis par le Défenseur des droits ne permettent pas d'établir le bien-fondé des griefs du réclamant ni de remettre en cause le comportement des fonctionnaires de police. Le Défenseur des droits, au titre de sa mission de défense des droits de l'enfant tient à souligner qu'il estime que les fonctionnaires de police ont agi dans le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Dépôt de plainte - procédure[27]

Le réclamant se plaint du refus d'enregistrer la plainte qu'il entendait déposer contre son épouse pour non-représentation de leur fille. Il est entendu après avoir saisi le procureur de la république. Le même procès-verbal de son audition rapporte en outre que le réclamant était «informé qu'une plainte n'a pas été reçue car depuis plus de dix ans, les us et consignes en matière de non-représentation d'enfant sont de prendre une main-courante.» Le Défenseur des droits recommande qu'il soit rappelé aux fonctionnaires de police, et plus généralement, en raison de la fréquence des manquements constatés à ce sujet, à tous les services de sécurité habilités à recueillir les plaintes, l'obligation qui s'impose à eux, en vertu de l'article 15-3 du code de procédure pénale et de l'article 5 de la charte de l'accueil du public et de l'assistance des victimes, de recevoir les plaintes des victimes d'infraction.

26. Décision MDS-MDE-2013-190 du 24 septembre 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-MDE-2013-190.pdf

27. Décision MDS-2010-146 du 23 mars 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-146.pdf

B. Le bilan de l'activité des colleges

1) Equilibre et variété des modes de consultation

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'Etat) ont conféré à ces collèges une **expertise juridique** de qualité. La moitié des personnes désignées exerce ou a 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, l'expertise et le regard extérieur ainsi apportés aidant à la prise de décisions partagées et étayées. 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 une blessure grave** du réclamant, ou encore celles mettant en cause des **techniques ou des méthodes de force de l'ordre,** sont systématiquement soumises à l'avis du collège. Pour sa part, le collège compétent en matière de défense et promotion des droits de l'enfant auditionne régulièrement des **experts extérieurs** sur des thématiques particulières et accompagne les réflexions d'un groupe de travail dédié aux contours de la notion juridique d'« intérêt supérieur de l'enfant ». Enfin, la plupart des recommandations de portée générale en matière de lutte contre les discriminations ont été préalablement soumises à l'avis de ce collège.

Depuis leur installation en septembre 2011, jusqu'au 31 mars 2014, le collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » s'est réuni à 14 reprises, celui chargé de la « Lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité » 17 fois et celui compétent en matière de « Déontologie de la sécurité » 16 fois. Le Défenseur des droits a toujours pris en compte les avis des collèges, qui, sauf quelques rares exceptions, délibèrent sur la base du consensus.

Durant ces trois années d'activité, les collèges ont eu l'occasion de se prononcer sur toute la panoplie des pouvoirs et moyens d'actions conférés par le législateur au Défenseur des droits.

2) Des suivis positifs

Les décisions prises après avis d'un collège sont assez largement suivies d'effet, comme en attestent les exemples suivants :

Exemples de suivis positifs de décisions prises après avis du collège « droits de l'enfant »

MDE-2012-90 du 24 août 2013[28] Collège du 25 juin 2012 Observations	Proposition de 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	Par jugement du 31 janvier 2013, le tribunal de grande instance d'Evry a accordé la délégation-partage de l'autorité parentale au père biologique.
MDE-2012-94 du 25 juillet 2012[29] Collège du 25 juin 2012 Recommandations	Les services de protection de l'enfance d'un département, dans leur mission d'accompagnement des enfants placés, doivent s'adapter à la situation d'un enfant placé dans une famille d'accueil, après que sa mère ai été accusée de souffrir d'une pathologie rare et grave sans que cette accusation ne soit étayée par un diagnostic médical.	Le Conseil général concerné a pris en compte les recommandations du Défenseur des droits.
MDE-2013-17 du 25 février 2013[30] Collège du 25 mai 2013 Recommandations	Certaines bandes-annonces diffusées avant un film choisi doivent être adaptées à un public d'enfants.	La Fédération nationale des cinémas français (FNCF), l'Autorité de régulation de la publicité (ARPP) et le centre nationale du cinéma et de l'image animée (CNC) ont répondu positivement au Défenseur des droits.
MDE-2013-83 du 22 avril 2013[31] Collège du 19 avril 2013 Recommandations	Un enfant handicapé doit pouvoir être inscrit dans l'école la plus proche de son domicile.	Après une réunion de concertation, l'enfant concerné a été scolarisé dans un établissement proche de son domicile

28. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-90.pdf
29. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-94.pdf
30. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-17.pdf
31. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-83.pdf

Exemples de suivis positifs de décisions prises après avis du collège « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »

MLD-2012-88 du 26 juin 2012[32] Collège du 28 juin 2012 Observations	Le licenciement de la réclamante suite à des pressions de la part de ses employeurs, menaçant de la licencier si elle n'incitait pas son mari à cesser ses activités syndicales est considéré comme une discrimination par association.	La cour d'appel d'Aix-en-Provence, par son arrêt du 8 octobre 2013[33], confirme le jugement par lequel le conseil de prud'hommes de Toulon a déclaré nul un licenciement en raison d'une discrimination syndicale par association, et ordonné sa réintégration.
MLD-2013-98 du 1er juillet 2013[34] Collège du 1er juillet 2013 Observations	Un salarié victime de propos à caractère raciste de la part de ses collègues de travail, qui démissionne après avoir découvert sur le tableau d'affichage la photographie d'un primate avec son prénom manuscrit, a fait l'objet d'un harcèlement discriminatoire constitué en un seul acte.	Le conseil de prud'hommes suit l'analyse du Défenseur des droits et requalifie la démission du réclamant en une prise d'acte aux torts de l'employeur générant les effets d'un licenciement nul avec plus de 24 000 euros de dommages et intérêts.
MLD-2013-57 du 11 avril 2013[35] Collège du 11 avril 2013 Recommandations	Recommandation générale sur le respect des droits des personnes âgées vulnérables	Le Défenseur des droits a organisé une table ronde avec les destinataires de ces recommandations le 12 novembre 2013, ainsi qu'un colloque national sur le sujet le 20 mars 2014
MLD-2013-117 du 20 juin 2013[36] Collège du 20 juin 13 Médiation	Le refus d'assurance pour un prêt immobilier, fondé sur la seule constatation du handicap, sans qu'il ait été procédé à une analyse de l'état de santé, caractérise une discrimination fondée sur le handicap.	L'assureur concerné a réexaminé, pour la durée du contrat restant à courir, la situation du réclamant en procédant à une évaluation objective de son état de santé.

32. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-17.pdf
33. http://www.defenseurdesdroits.fr/décisions/jp/CA_Aix_en_Provence_20131008_1122183.pdf
34. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-98.pdf
35. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2013-57.pdf
36. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-117.pdf

Exemples de suivis positifs de décisions prises après avis du collège « déontologie de la sécurité »

MDS-2009-212 du 10 décembre 2012[37] Collège du 22 novembre 2011 Recommandations	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	Le nouveau code de déontologie applicable à la police et à la gendarmerie, entré en vigueur le 1er janvier 2014, prévoit l'identification des fonctionnaires par le numéro RIO.
MDS-2010-142 Collège du 7 février 2012[38] Demande de poursuites disciplinaires	Demande de poursuites disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de police mis en cause à l'occasion de la blessure d'un jeune homme à l'œil et au visage par un tir de lanceur de balle de défense, au cours d'une manifestation. Par ailleurs, le Défenseur des droits recommande une formation continue et un renouvellement annuel des habilitations à ce type d'arme.	Exclusion de 5 jours avec sursis prononcée par le conseil de discipline de Paris contre un fonctionnaire de police (22 juillet 2013) L'IGPN a mis en place un groupe de travail sur la formation continue sur les armes.
MDS-2013-36 du 26 mars 2013[39] Collège du 26 mars 2013 Rappel à la loi	Le Défenseur des droits constate des manquements à l'occasion de palpations de sécurité lors d'un contrôle d'identité et recommande un rappel aux textes aux fonctionnaires concernés.	Un rappel au code de déontologie de la sécurité a été adressé aux fonctionnaires. Le nouveau code de déontologie entré en vigueur le 1er janvier 2014 prévoit que la palpation de sécurité ne doit pas être systématique.
MDS-2013-43 du 26 mars 2013 Collège du 26 juin 2013[40] Rappel à la loi	Le Défenseur des droits fait un rappel aux textes concernant la non-systématicité du port des menottes lors du transport dans un véhicule de police.	Le directeur central de la sécurité publique a fait un rappel des textes aux personnels concernés.

37. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2009-212.pdf
38. http://www.defenseurdesdroits.fr/decision/ddd/MDS-2010-142.pdf
39. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf
40. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-203-43.pdf

3) Une impulsion pour une réflexion approfondie

C'est à l'occasion de débats au sein de chaque collège qu'il a été décidé de mettre en place des **groupes de travail** afin d'approfondir certaines questions.

C'est ainsi que participent :

- Mme Françoise Dubreuil et M. Eric Legros, membres du collège « défense et promotion des droits de l'enfant » au groupe de travail sur **l'intérêt supérieur de l'enfant ;**
- M. Mansour Zoberi, membre du collège « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité », au groupe de travail **« sports sans discriminations, pour plus d'égalité dans le sport » ;**
- Mmes Martine Anzani, Dominique Gaux et Cécile Petit, membres du collège « déontologie de la sécurité » au groupe de travail sur les **contrôles d'identité** de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

4) Une transversalité assurée

Conformément à l'article 12 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a réuni à trois reprises (26 mars 2012, 28 mars 2013 et 10 janvier 2014), conjointement plusieurs collèges afin de les consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence.

Par ailleurs, certaines affaires intéressant deux domaines de compétence du Défenseur des droits ont été soumises successivement aux deux collèges concernés.

Réunions conjointes des collèges du 13 septembre 2011 au 31 mars 2014

Date de la réunion	Sujets examinés
Réunion conjointe des trois collèges du 26 mars 2012	• Placement d'enfants en centres de rétention administrative. Echanges avec M. Jean-Paul Costa sur la participation du Défenseur des droits au suivi de l'exécution de l'arrêt de la CEDH Popov c. France du 19/01/12 • Recommandations issues du groupe de travail sur les interventions des forces de sécurité, à domicile, en présence d'enfants • Saisine de la CEDH au sujet des refus de la Caisse d'allocations familiales (CAF) d'allouer les prestations familiales au motif que les enfants sont entrés sur le territoire français en dehors de la procédure de regroupement familial. Présentation de M. Jean-Paul Costa sur les modalités d'accompagnement du Défenseur des droits dans la procédure devant la CEDH • L'accompagnement à la scolarisation des élèves handicapés • Harcèlement de gendarmes par leur hiérarchie en raison de leur origine (MDS-2012-53 du 26 mars 2012[41]) • Les contrôles d'identité (réflexions issues des exemples espagnols et britanniques, afin de limiter les contrôles discriminatoires fondés sur l'origine) • Communication sur la compétence du Défenseur des droits pour protéger les droits des personnes autistes • Mise en place d'un groupe de travail sur les restaurations scolaires
Réunion conjointe des trois collèges du 28 mars 2013	• Présentation du rapport 2013 de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) sur la lutte contre le racisme et l'antisémitisme • Présentation du 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 • Présentation des suites données au rapport du Défenseur des droits sur « les relations police/population et les contrôles d'identité » dans le futur code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale • Présentation du rapport sur la situation des enfants à Mayotte • Présentation du démarrage des travaux sur « l'intérêt supérieur de l'enfant et le maintien des liens à l'épreuve de l'incarcération » • Présentation de Mme Nicole Ameline, Députée, Présidente du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations unies (CEDAW) • Présentation du rapport sur l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire • Présentation de la stratégie de traitement des dossiers concernant le droit au logement opposable • Présentation générale du réseau territorial du Défenseur des droits
Réunion conjointe des collèges « défense et promotion des droits de l'enfant » et « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité » du 10 janvier 2014	Conséquences à tirer de l'étude relative à l'application du principe de laïcité que le Conseil d'Etat a adressée le 23 décembre 2013 au Défenseur des droits[42], en particulier sur le port de signes religieux par les parents accompagnateurs de sorties scolaires.

Par ailleurs, plusieurs sujets transversaux ont également été soumis à l'avis de plusieurs collèges, en dehors des réunions plénières.

41. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2012-53.pdf

42. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

Exemples de dossiers transversaux examinés par plusieurs collèges du 13 septembre 2011 au 31 mars 2014

Projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe Avant l'audition du Défenseur des droits devant l'Assemblée nationale, les membres des deux collèges concernés ont été invités à exprimer leur avis, à titre personnel, sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.
Décision MLD-2012-167 du 30 novembre 2012[43] sur l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires
Continuité de la vie scolaire et périscolaire des enfants handicapés Présentation du projet d'enquête à l'attention des familles
Scolarisation d'enfants roms - Décision MLD-2012-33 du 26 juin 2013[44] : le refus de scolarisation opposé par une mairie à un enfant rom âgé de trois ans 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 la nationalité et/ou l'origine rom de cette famille. - Présentation du droit à l'éducation et à la scolarisation des enfants demeurant dans des campements illicites.
Parentalité et handicap Un père d'un enfant d'un an et demi, séparé, s'est vu refuser une garde alternée, en présence d'un tiers, l'ordonnance de référé du juge aux affaires familiales faisant mention de sa cécité comme motif de refus. Le réclamant se plaint d'avoir été discriminé du fait de son handicap. Les collèges sont d'avis qu'il n'est pas opportun pour le Défenseur des droits de produire des observations devant la Cour d'appel mais qu'une réflexion doit être poursuivie sur ce sujet.
Audition de mineurs témoins Réflexion sur l'absence de dispositif particulier prévu par la loi pour l'audition des mineurs témoins, tant au niveau des modalités de l'audition que de l'assistance du mineur par un avocat ou un représentant légal
Rapport sur le bilan de l'action de l'institution en milieu pénitentiaire
Instruction du dossier mettant en cause les services de sûreté générale de la SNCF (SUGE) pour des faits de discriminations fondées sur l'origine
Décision MLD-2014-005 du 6 février 2014[45] : harcèlement discriminatoire d'un fonctionnaire de police fondé sur l'orientation sexuelle
Décision MLD-MDE-MLD-2014-048 du 27 mars 2014[46] : difficultés rencontrées par des mineurs de nationalité étrangère résidant en France pour obtenir la délivrance d'une licence loisir pour jouer dans un club de football
Décision MDS-MLD-2013-176 du 27 mars 2014[47] : inspections-filtrages de passagers aux noms à consonance maghrébine d'un vol en direction des USA

43. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2012-167.pdf
44. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2012-33.pdf
45. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2014-005.pdf
46. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MDE-MLD-2014-048.pdf
47. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-MLD-2013-176.pdf

C. Le bilan statistique de l'institution

1) Evolutions des réclamations reçues entre 2010 et 2013

a. Tableau

	2011	2012	2013	Evolution 2012/2013
Siège	18150	15093	15126	+ 0,22 %
Délégués	60016	63076	63696	+ 0,98 %
TOTAL	**78166**	**78169**	**78822**	**+ 0,84 %**

b. Commentaires

Les chiffres sont relativement stables depuis 2011. La progression entre 2012 et 2013 est de + 0,84 %.

c. Explications méthodologiques

› En premier lieu, l'Institution a souhaité, dans un souci de transparence, donner le **chiffre réel** des réclamations reçues au cours des années 2011, 2012 et 2013. En effet, elle s'est dotée en 2013 d'un outil performant et fusionné d'enregistrement et de traitement des réclamations. Cette application métier unique, dont la mise en place a nécessité un très fort investissement au sein de l'Institution (voir la partie « Ressources » du présent rapport), a permis d'isoler **les doublons et les erreurs d'enregistrement au sein des autorités intégrés au Défenseur des droits.**

En effet, d'une part, les délégués de la HALDE et du Médiateur de la République ne disposaient pas d'un outil unique de comptabilisation des dossiers du siège et des délégués. Les dossiers transmis entre le siège et les délégués étaient donc comptés par les deux bases d'enregistrement.

De même, d'autre part, chacune des quatre autorités disposait de son propre outil informatique. Au surplus, les services centraux du Médiateur de la République exploitaient deux systèmes distincts pour traiter les dossiers reçus par Internet et ceux reçus par courrier et enregistrait sur une autre base les données fournies par les délégués. Il en résultait des doublons que ni les outils de l'ancien Médiateur de la République ni ceux de l'ex-HALDE ne pouvaient retracer. La mise en place en 2013 d'une application métier unique a permis de faire le jour sur ces doublons. Ils ont représenté 5 % des dossiers de 2013 et sont en conséquence écartés du calcul aboutissant à un total de **78 822** réclamations ayant donné lieu à l'ouverture d'un dossier au cours de l'année écoulée.

› En second lieu, il est apparu nécessaire d'appliquer également un coefficient correcteur aux chiffres de 2012 et 2011 afin d'assurer une **comparaison objective** entre les réclamations reçues en 2013 et celles reçues au cours des deux années précédentes. Ce coefficient, égal à 5 % en 2012 (comme en 2013), s'établit à 13 % pour l'année 2011. En effet, il convient d'ajouter aux 5 % de doublons internes (voir point précédent) 8 % de doublons « inter-institutions »[48].

2) Evolutions des réclamations – répartition par domaine de compétence

a. Précisions méthodologiques

› Il y a lieu de rappeler (cf. rapport d'activité du Défenseur des droits pour l'année 2011) que le traitement des réclamations par le Défenseur des droits n'est plus organisé autour des quatre missions antérieurement dévolues à chacune des autorités administratives indépendantes auxquelles il a succédé.

Pour accroître l'efficacité dans ses interventions de l'institution, mutualiser les compétences et créer une culture professionnelle commune entre ses agents, les dossiers du siège faisant l'objet d'une instruction sont attribués à des **pôles thématiques transversaux.**

De la même façon, au plan territorial, la mise en place d'un « accueil unifié » a été conduite au cours de l'année 2012 : chaque délégué, quel que soit son réseau d'origine ou sa compétence dominante, constitue un **point d'entrée unique** dans

48. De nombreux réclamants saisissaient simultanément plusieurs des quatre autorités intégrées dans le Défenseur des droits. Ces **multi-saisines** ont fortement diminué avec la création, en juin 2011, de la nouvelle Institution puis ont disparu début 2012 avec la mise en place d'une procédure unifiée de réception des réclamations tant au siège que sur le plan territorial. Comme indiqué dans le rapport annuel 2011 (page 71), ces multi-saisines étaient soit spontanées soit organisées par les autorités elles-mêmes qui avaient conclu des **conventions** prévoyant la transmission entre elles des dossiers qui ne relevaient pas de leur compétence. Ces dossiers étaient donc comptabilisés **par plusieurs autorités.**

l'institution et est en mesure d'informer le réclamant, d'analyser la recevabilité de sa réclamation, et le cas échéant de la réorienter ou, dans la limite de ses attributions, de la traiter.

Ainsi, lorsque le réclamant saisit le Défenseur des droits, ce dernier examine la réclamation à l'aune de l'ensemble de son champ de compétence. Deux cas de figure doivent être distingués :

- soit l'Institution n'est pas en capacité de traiter au fond la réclamation (par exemple dans le cas où la réclamation ne relève pas de son champ de compétence) et, à l'issue d'un « EXAMEN SIMPLE », le réclamant recevra du délégué ou du siège un **accompagnement et une réorientation adaptés** au titre de la mission générale d'ACCES AUX DROITS » du Défenseur des droits ;
- soit l'Institution est à même de traiter la réclamation et cette dernière fera l'objet d'une « INSTRUCTION APPROFONDIE » par le délégué ou les services centraux au titre de sa mission de « PROTECTION DES DROITS ». Dans ce dernier cas, le dossier sera affecté à un pôle thématique (affaires publiques, défense des droits de l'enfant, emploi privé…).

› Toutefois cette affectation ne permet pas, à elle seule, de retracer l'activité de l'Institution par domaine de compétence comme nous en fait l'obligation l'article 36 de la loi organique du 29 mars 2011. En effet, les pôles thématiques traitent potentiellement des dossiers relevant de plusieurs, voire de l'ensemble des quatre domaines de compétence de l'Institution (ex : le pôle protection sociale et solidarité traite de dossiers qui peuvent concerner aussi bien la compétence « droits des usagers des services publics » que la compétence « droits de l'enfant » ou « lutte contre les discriminations »).

En conséquence, tous les dossiers reçus par l'Institution et faisant l'objet d'une instruction **sont systématiquement rattachés à un ou plusieurs domaines de compétence.**

Cet enregistrement nous permet de fournir des **statistiques par domaine** et donne ainsi la possibilité aux observateurs de suivre une série d'évolutions statistiques précédemment établies par les quatre anciennes autorités réunies au sein du Défenseur des droits.

Cet exercice de qualification des dossiers permet également d'assurer des comparaisons sur des **bases identiques** entre 2010 et 2013. En effet, certains dossiers étaient adressés à plusieurs autorités et se trouvaient donc comptabilisés par chacune d'elles. La multi-qualification des dossiers de 2013 permet donc de « reconstituer » ces saisines multiples de 2010[49].

11 % des réclamations reçues par l'Institution en 2013 relèvent d'au moins deux domaines de compétence de l'Institution. Les quatre premiers mois de l'année 2014 confirment ce pourcentage, conforme aux observations du premier rapport annuel du Défenseur des droits. Ce dernier indiquait ainsi : *« nos propres observations confirment qu'environ 10 % des réclamations relèvent d'au moins deux missions. »*

L'existence de ces dossiers multi-qualifiés souligne l'intérêt de la fusion des quatre autorités. Cette fusion 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.

En revanche, et comme indiqué dans le premier rapport annuel de l'Institution, la présentation de l'activité par domaine de compétence ne saurait concerner les demandes d'information et d'orientation. En effet, l'institution a mis en place en 2012 un point d'entrée unique au siège ainsi qu'un accueil unifié chez les délégués du Défenseur des droits. En conséquence, une saisine est nécessairement examinée à **l'aune de ses quatre champs de compétence.** Il n'est donc pas possible de rattacher une réclamation jugée irrecevable à l'une des quatre missions de l'Institution.

Ce travail de **qualification** n'a de sens que lorsque l'Institution transmet la réclamation à un pôle d'instruction ou lorsque le délégué traite le dossier au fond.

Par suite, il n'est pas possible de ventiler par domaine de compétence les 40 034 demandes d'information et d'orientation reçues par l'Institution en 2013.

En conséquence, les seules comparaisons fiables pour mesurer l'activité du Défenseur des droits, dans chacun de ses quatre domaines de compétence, au regard de l'activité menée en 2010[50] par chacune des quatre autorités administratives indépendantes auxquelles il a succédé reposent sur la présentation des seuls dossiers effectivement ouverts en vue d'un traitement par la voie de l'instruction, à l'exclusion des simples demandes d'information et d'orientation, des dossiers irrecevables mais néanmoins comptabilisés. C'est donc sur ces bases que sont présentées les données qui suivent.

49. A titre d'exemple, un dossier relevant à la fois de la mission « services publics » et « discrimination » aurait probablement été adressé en 2010 à la fois chez le Médiateur de la République et à la HALDE.

50. 2010 est la dernière année pleine d'activité de chacune d'entre elles.

b. Focus sur les réclamations reçues dans le domaine des droits des usagers des services publics

Evolution globale des réclamations entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	% entre 2010 et 2013
Réclamations	38 091	37 617	34 311	36 433	-4,4 %

Cette légère décrue du nombre de dossiers relevant du domaine de compétence « droit des usagers du service public » résulte sans doute d'une moindre médiatisation des actions menées par l'Institution dans ce domaine. Cependant, cette baisse relative ajoutée à la légère hausse du nombre total de dossiers enregistrés, ont profité aux trois autres domaines de compétences.

Contrairement aux craintes qui avaient pu être émises lors de la création du Défenseur des droits, les trois plus « petites » missions (en volume) loin d'avoir été étouffées ou absorbées par les activités qu'assurait précédemment le Médiateur de la République, ont-elles pleinement bénéficié d'un effet report (voir ci-après).

c. Focus sur les réclamations reçues dans le domaine de la défense de l'enfant

Evolution globale des réclamations entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	% entre 2010 et 2013
Réclamations	1250	1495	2 363	2 269	+81,5 %

En 2013, l'Institution (services centraux comme délégués) a reçu 2 269 réclamations dans le domaine de la défense des droits de l'enfant, ce qui représente une forte augmentation par rapport à 2010 (+ 81,5 %).

Cette évolution s'explique en grande partie par la hausse de l'activité des délégués dans ce domaine, conséquence elle-même de la mise en place de l'accueil unifié (désormais 400 délégués peuvent connaître de situations de discrimination contre seulement une centaine en 2010 du temps de la HALDE) et de la mutualisation des compétences.

d. Focus sur les réclamations reçues dans le domaine de la lutte contre les discriminations

Evolution globale des réclamations entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	% entre 2010 et 2013
Réclamations	3 055	2 769	3 132	3 673	+ 20,2%

En 2013, l'Institution (services centraux comme délégués) a reçu 3673 réclamations dans le domaine de la discrimination, ce qui représente une forte augmentation par rapport à 2012 (+ 17,3 %) et 2010 (+ 20,2 %).

Cette évolution s'explique en grande partie par la hausse de l'activité des délégués dans ce domaine, conséquence elle-même de la mise en place de l'**accueil unifié** (désormais 400 délégués peuvent connaître de situations de discrimination contre seulement une centaine en 2010 du temps de la HALDE) et de la **mutualisation des compétences.**

Les statistiques relatives au domaine « Lutte contre les discriminations » ayant donné lieu à polémiques, il y a lieu d'apporter la précision suivante : en 2010, la HALDE a reçu 3 055 réclamations (1905 au siège + 1150 adressées à ses correspondants

territoriaux) et 9 293 demandes d'informations et d'orientation, soit un total de 12 348 saisines (sources rapport d'activités HALDE pour l'année 2010).

Les 3 055 réclamations reçues en 2010 peuvent être comparés aux 3 673 réclamations enregistrées en 2013.

Les 9 293 demandes d'informations et d'orientation correspondent à une part non calculable[51] des 40 034 demandes d'informations et d'orientation reçues par l'Institution.

Evolution des réclamations par critère de discrimination entre 2010 et 2013

Critère de discrimination	2013 (Défenseur des droits)	2010 (Halde)[52]
Origine	25,0 %	35,5 %
Santé	15,8 %	11,2 %
Handicap[53]	14,9 %	13,9 %
Activités syndicales	10,7 %	6,7 %
Grossesse	9,6 %	5,9 %
Sexe	5,2 %	5,9 %
Situation de famille	5,2 %	3,3 %
Âge	5,3 %	7,8 %
Religion	2,2 %	2,6 %
Orientation sexuelle	2,1 %	3,3 %
Apparence physique	1,6 %	2,6 %
Opinion politique	1,2 %	1,3 %
Convictions	0,8 %	Pas renseigné
Identité sexuelle	0,1 %	N'existait pas
Mœurs	0,2 %	0
Caractéristiques génétiques	0,1 %	0
TOTAL	**100 %**	**100 %**

Evolution des réclamations par domaine de discrimination entre 2010 et 2013

domaine de discrimination	2013 (Défenseur des droits)	2010 (Halde)[54]
Emploi privé	36,8 %	39,1 %
Emploi public/service public	36,6 %	37,2 %
Biens et services	12,7 %	12,4 %
Education/formation	7,0 %	5,5 %
Logement social	4,6 %	2,2 %
Logement privé	2,3 %	3,6 %
TOTAL	**100 %**	**100 %**

51. Voir le dernier § de la note « précisons méthodologiques » qui accompagne le tableau des statistiques générales.

52. Le tableau ci-dessus est réalisé à partir des données du dernier rapport de la HALDE (rapport d'activité 2010, page 21). Toutefois, le critère « autre » a été retiré de la base de référence pour le calcul des pourcentages.

53. Le dernier rapport de la HALDE avait présenté réunis les deux critères santé et handicap. L'analyse de notre application métier montre que 55,36 % de ces dossiers mixtes étaient des dossiers HANDICAP et 44,64 % étaient des dossiers santé.

54. Le tableau ci-dessus est réalisé à partir des données du dernier rapport de la HALDE (rapport d'activité 2010, page 22). Toutefois, le domaine « autre » a été retiré de la base de référence pour le calcul des pourcentages.

e. Focus sur les réclamations reçues dans le domaine de la déontologie de la sécurité

Evolution globale des réclamations entre 2010 et 2013

	2010	2011	2012	2013	% entre 2010 et 2013
Réclamations	185	363	491	571	+ 208,9 %

Il y a lieu de souligner que seuls les services du siège traitent les réclamations relevant de ce domaine de compétence. Si la hausse du nombre de dossiers est spectaculaire en pourcentage, elle représente un volume de dossiers faible (de l'ordre de 1%) au regard de l'ensemble de l'activité de l'Institution. Cette progression s'explique par le fait que l'on est passé d'une saisine strictement filtrée de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, réservée aux parlementaires, au Premier ministre, au Médiateur de la République, au président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté et au Défenseur des enfants à une saisine directe ouverte à 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.

D. Plateformes de dialogue avec la société civile

Le Défenseur des droits a mis en place un dialogue régulier avec les acteurs de la société civile au sein de plateformes de dialogue dédiées, réunies tous les six mois, les comités d'entente, réunis tous les 6 mois :

Comité d'entente santé :

Emmaüs France

Aides

Secours populaire France

Patients chroniques et associés

Croix rouge française

CISS

Ligue nationale contre le cancer

Médecins du monde

UFC Que Choisir

UNAF

UNRPA

COMEDE

Association Sparadrap

ATD Quart Monde

FNARS

Alliance maladies rares

Secours Catholique

Alliance du cœur

Comité d'entente LGBT :

Inter-LGBT

Fédération des centres LGBT

SOS Homophobie

Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL)

L'Autre Cercle

Homoboulot

Flag !

RAVAD

Collectif contre les LGBTphobies en milieu scolaire

Coordination des lesbiennes en France (CLF)

Comité IDAHO

Djenbé Rèd, Fédération Total respect

Association nationale Transgenre (ANT)

OUTrans

Objectif Respect Trans (OrTrans)

Groupe d'étude sur la transidentité (GEsT)

ADHEOS (Charente-Maritime)

Centre LGBT Paris Île-de-France

Collectif contre l'homophobie (Montpellier)

Couleurs Gaies (Metz)

Comité de concertation égalité F-H :

Osez le Féminisme

Femmes Solidaires

Fédération nationale solidarité femmes

Mouvement Français pour le Planning familial

Laboratoire de l'Egalité

Coordination française pour le lobby européen des femmes (CLEF

Association européenne contre les violences faites aux femmes (AVFT)

BPW France (Business and Professional Women)

Centre national d'information des droits des femmes et de la famille (CNIDFF)

Grandes Ecoles au Féminin

Femmes pour le dire, Femmes pour agir (FDFA)

Association pour le Droit à l'Initiative Economique - ADIE

Association la Boucle

Voix d'Elles Rebelles

Comité d'entente protection de l'enfance :

Maître Dominique ATTIAS (Responsable du groupe Droit des mineurs, Conseil national des barreaux)

CNAPE

COFRADE

DEI-France

Enfance et partage

FNARS

Fondation pour l'enfance

Fédération nationale des ADEPAPE

Fédération nationale des administrateurs ad hoc

Groupe SOS

SOS Villages d'enfants

UNIOPS

Voix de l'enfant

Comité d'entente Handicap :

Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH)

Association des Paralysés de France (APF)

Comité de Liaison et d'Action des Parents d'Enfants et d'Adultes atteints de Handicaps Associés (CLAPEAHA)

Comité Français pour la Promotion Sociale des Aveugles et des Amblyopes (CFPSAA)

Fédération Nationale des Accidentés de la vie (FNATH)

Fédération Française des Associations d'infirmes Moteurs Cérébraux (FFAIMC)

Groupement pour l'Insertion des Handicapés Physiques (GIHP)

Union Nationale de Familles et amis de personnes malades et /ou handicapées psychiques (UNAFAM)

Union Nationale des Associations de Parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)

Union Nationale pour l'Insertion Sociale du Déficient Auditif (UNISDA)

II. LES QUATRE MISSIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

A. Les droits des usagers des services publics

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.

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'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;

Cette première mission confiée au Défenseur des droits par le législateur organique est celle qui a le plus évolué par rapport au rôle confié à son prédécesseur.

La comparaison avec les missions définies par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République est particulièrement éclairante. Tandis que son article 1er se bornait à énoncer que le *« Médiateur de la République, autorité indépendante, reçoit (...) les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public »*, son article 6 précisait que sa compétence s'entendait de tout « organisme visé à l'article premier [qui] n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer ».

Cette comparaison suffit à elle seule à établir une des innovations majeures introduites par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 : le passage du traitement des réclamations concernant les dysfonctionnements de l'administration à la défense des droits fondamentaux des usagers des services publics.

Cette transformation, dictée non seulement par la reconfiguration de l'Etat, dont les attributs classiques s'estompent au profit d'une forme post-moderne dans laquelle le droit joue un rôle essentiel, et par les transformations du droit lui-même, désormais pluriel, s'impose d'autant plus au Défenseur des droits que sa mission de protection des droits et libertés des citoyens dans leurs relations avec l'administration ou un service public s'imprègne par essence des autres missions qui lui ont été confiées, que sont la défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, la lutte contre les discriminations et respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.

Associée à la suppression – symbolique – du filtre parlementaire, la redéfinition de la mission de Médiation avec les services publics mise en œuvre par le Défenseur des droits se caractérise par un élargissement du champ d'intervention de la Médiation avec les services publics une extension de ses modes d'intervention et, en définitive, par une transformation de la nature même de cette intervention qui vise désormais de manière plus explicite à défendre les droits des usagers des services publics.

Du dysfonctionnement à l'illégalité fautive : l'élargissement du champ d'intervention

La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 a étendu le champ d'intervention de la Médiation avec les services publics de deux manières distinctes. D'une part, en attribuant au Défenseur des droits la mission de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public. D'autre part, en lui

confiant la défense de certains droits spécifiques (les droits de l'enfant, les droits des personnes victimes de discrimination ou d'atteintes à la déontologie de la sécurité) susceptibles d'être remis en cause dans ce même cadre.

Cette innovation conduit à dissocier les dysfonctionnements administratifs des atteintes portées aux droits et libertés des citoyens dans leurs relations avec l'administration. D'une part, parce qu'il arrive parfois que l'administration fonctionne apparemment « normalement », sans commettre d'erreur, mais porte malgré tout atteinte à un droit ou une liberté. Derrière un refus d'ouverture d'un débit de tabac, d'attribution d'une pension ou de renouvellement de contrat, conforme au droit interne en vigueur se dissimule parfois une atteinte à un droit garanti par l'Union européenne ou le droit international. C'est ce constat, établi par le Médiateur qui l'avait conduit à solliciter et à obtenir, en 2000, un domaine de propositions de réformes élargi. D'autre part, parce que certaines atteintes aux droits et libertés, peuvent être constitutives de véritables délits ou, à tout le moins de fautes susceptibles d'engager la responsabilité de leur auteur, ou parfois d'illégalités et ne sauraient, à ce titre, être assimilés à des dysfonctionnements, notion plus adaptée aux erreurs ou aux inadvertances.

Les dysfonctionnements administratifs ne sauraient donc à eux seuls résumer l'ensemble des atteintes portées aux droits et libertés des citoyens dans leurs relations avec l'administration ou les services publics.

L'innovation introduite par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 conduit ainsi à élargir le champ d'intervention de la Médiation avec les services publics, la logique visant à remédier aux carences de « maladministration » se combinant désormais avec celle, plus large, de la défense des droits et des libertés des usagers. C'est la raison pour laquelle les modes d'interventions en la matière ont également été étendus et renforcés.

Du règlement amiable à la présentation d'observations devant les juridictions : l'extension des modes d'intervention de la Médiation avec les services publics

La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 a d'abord confié au Défenseur des droits des pouvoirs d'investigation importants lui permettant de recueillir auprès des administrations mises en cause toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission de défense des droits et libertés. S'il peut également faire usage de moyens contraignants, tels que la mise en demeure ou la saisine du juge des référés, le recours à ces procédures demeure très rare dans ce domaine, l'administration et les services publics déférant spontanément aux sollicitations du Défenseur des droits.

Le législateur a également mis à sa disposition différents outils juridiques dont le Médiateur de la République ne bénéficiait pas : au-delà du règlement amiable des litiges, de la médiation et de la formulation de recommandations, la défense des droits et libertés dans le cadre des relations entre l'administration et les usagers peut désormais s'appuyer sur la mise en œuvre de pouvoirs plus contraignants tels que les transactions civiles (article 28 de la loi organique précitée) ou la présentation d'observations devant les juridictions (article 33). Du point de vue des enquêtes qu'il peut dorénavant mener, il bénéficie également des pouvoirs de convocation à des auditions (article 18) et de vérification sur place (article 22). Enfin, de manière très efficace au quotidien, il peut imposer des délais de réponse à ses interlocuteurs et les mettre en demeure de répondre (article 25), voire, pour parvenir à ses fins, saisir le juge des référés (article 21).

Bien que le règlement amiable des litiges et la médiation continuent de jouer un rôle primordial dans la défense des droits et libertés des usagers, il n'en demeure pas moins que cette extension des modes d'intervention dévolus au Défenseur des droits impose une redéfinition sensible de la mission de Médiation avec les services publics.

Pour reprendre les propos de Paul Legatte, ancien Médiateur de la République, *« l'arrangement, la conciliation, l'accord amiable, la transaction, voilà ce que le recours à un médiateur permet(-tait) d'espérer et parfois d'obtenir »* (Rapport annuel, 1990). Sous cet angle, la Médiation avec les services publics visait essentiellement à faciliter les rapports quotidiens noués entre l'administration et les usagers.

Ce faisant, le Médiateur de la République n'en exerçait pas moins un rôle crucial, cette institution infléchissant la tradition administrative française dans laquelle le contrôle de l'administration relevait exclusivement du Parlement (indirectement), du pouvoir de tutelle ou de l'office du juge administratif.

En conférant au Défenseur des droits de nouveaux pouvoirs d'interventions, la loi organique du 29 mars 2011 a sensiblement modifié cette approche, désormais tournée vers l'accès aux droits, dont il constitue un rouage essentiel, et la défense des droits des usagers des services publics.

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

1) Protection des droits et libertés

a. Aides professionnelles

Aides agricoles - critères d'attribution - règlement amiable

Philippe, exploitant d'un centre équestre en location-gérance, avait sollicité l'octroi de la dotation jeune agriculteur (DJA) auprès de la direction départementale des territoires (DDT). La dotation lui avait été refusée, car la location-gérance ne répondait pas au statut du fermage qui seul l'octroi d'aides agricoles. Le Défenseur des droits a considéré cette réponse contraire aux textes en vigueur et en a saisi le ministre de l'Agriculture, qui a estimé que ces aides pouvaient être accordées, y compris pour une exploitation en location-gérance (dossier 11-9487).

b. Habitat et urbanisme

Expropriation - indemnisation - règlement amiable

Par une ordonnance de 1993, un jugement a prononcé l'expropriation de plusieurs parcelles nécessaires à la réalisation d'un projet d'intérêt général. Dix-huit ans après la convention d'indemnisation signée en mars 1994, l'indemnité globale n'avait toujours pas été versée, malgré les nombreuses relances de l'intéressée. Le Défenseur des droits en a obtenu le versement. (dossier 12-04660)

Servitude - poteau électrique - propriété privée

Roland avait acheté un terrain et y avait construit sa maison. Sur ce terrain se trouvait un poteau électrique correspondant à l'alimentation électrique des quatre villages voisins. Des techniciens pénétraient périodiquement sur sa propriété. Malgré de nombreuses plaintes, ces intrusions ont perduré pendant plusieurs années. Excédé, il a décidé d'interdire l'accès de son terrain aux agents, et a saisi le Défenseur des droits qui est intervenu. Roland a alors reçu une proposition, prévoyant l'installation d'un digicode sur le portail de la propriété et une information systématique la veille du passage des agents, mais en indiquant que la totalité de ces frais lui incomberait, ce qui était évidemment inacceptable. Le Défenseur des droits a finalement obtenu la réinstallation sur le domaine public. (dossier 11-6759)

Caravanes - raccordement aux réseaux - trêve hivernale - recommandation en équité[55]

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives aux raccordements à l'eau et à l'électricité de terrains privés dont sont propriétaires des personnes vivant en caravanes, notamment des familles dites de «gens du voyage». Depuis 2011, plusieurs rapports officiels soulignent que cette question est insuffisamment prise en compte par les règles relatives à l'urbanisme, au regard notamment du droit à une vie privée et familiale décente, s'agissant de biens de première nécessité. Le Défenseur a recommandé en 2011 de faire évoluer la législation et préconisé l'application immédiate d'une trêve hivernale.

55. Décision MLD-2011-84 du 1er décembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2011-84.pdf

Concours de la force publique - indemnisation - règlement amiable

Le propriétaire d'un appartement a obtenu devant le tribunal d'instance que soit ordonné l'expulsion de ses locataires pour défaut de paiement des loyers. Il a demandé le concours de la force publique auprès de la sous-préfecture. Le sous-préfet n'a accordé le concours de la force publique que trois ans après la décision de justice ordonnant l'expulsion. Le réclamant a saisi le Défenseur des droits afin d'obtenir réparation de son préjudice. Suite à son intervention, le sous-préfet a présenté une offre amiable d'indemnisation d'un montant de 17 346 €, qui a été acceptée par le réclamant. (dossier 10-08466)

c. Protection sociale

Retraite - maladie médiation

Gilles, agent de la SNCF a été exposé à des poussières d'amiante de 1964 à 1976, avant de démissionner sans droit à pension. L'application rigoureuse des textes par la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPR) d'un côté et par la CPAM de l'autre, rendait impossible la prise en charge du suivi médical post-professionnel exigé par son état de santé. Malgré l'arbitrage de la Caisse nationale indiquant qu'il appartenait au régime d'affiliation lors de l'exposition au risque, d'assurer cette prise en charge, la situation était restée bloquée. Après intervention du Défenseur des droits, la CPR a informé Gilles, qu'il pourrait bénéficier de la surveillance médicale post-professionnelle sans faire l'avance des frais « suite à l'enquête administrative qui (…) a permis d'établir l'exposition de l'intéressé au cours de son activité salariée » à l'amiante. (dossier 06-04097)

Prestations maternité - RSI- échéancier

Cécile, conjoint collaborateur, ne parvenait pas à obtenir du RSI la régularisation de sa situation ainsi que celle de son époux. Dès la première intervention du Défenseur des droits, les deux dossiers ont été régularisés, mais nécessitaient le versement par Cécile d'un arriéré de cotisations d'assurance vieillesse important. Compte tenu des sommes réclamées, Cécile a sollicité des délais de paiement mais sa demande a été rejetée au motif que les délais ne pouvaient être accordés sur une période supérieure à 12 mois. Le Défenseur des droits est alors intervenu une nouvelle fois auprès du RSI, en vue d'obtenir un nouvel examen de l'échéancier. L'organisme a alors accepté la mise en place d'un plan de règlement d'une durée de 24 mois. Par ailleurs, il est apparu que Cécile, qui ne pouvait bénéficier du versement des prestations de maternité en qualité d'ayant-droit de son époux, pouvait y prétendre en tant que conjointe collaboratrice. Ces prestations ont été accordées rétroactivement. (dossier 12-06284).

Congé de maternité - règlement en équité

A la suite d'une échographie, Isabelle a appris que son troisième enfant à naître était porteur d'une grave malformation. Après une interruption de grossesse pour motif thérapeutique, elle a été placée en arrêt de travail durant un mois. Isabelle a été informée du refus des indemnités journalières « un congé de maternité consécutif à une interruption de grossesse ne peut être fractionné et ne peut donner lieu à indemnisation qu'au titre de l'assurance maladie lorsqu'il est inférieur à huit semaines ».

La reprise, même brève, d'une activité salariée contrevenait à l'exigence d'interruption d'au moins huit semaines consécutives. Le Défenseur des droits a estimé que, dès lors que le droit à indemnisation avait été ouvert au jour de l'accouchement, l'intéressée, n'avait manifestement pas reçu une information suffisante. Aussi, le Défenseur des droits est intervenu auprès la CPAM dans le cadre d'une recommandation en équité. Cet organisme a procédé, à titre exceptionnel, à l'indemnisation du congé pour la période légale de 6 mois, déduction faite de la semaine durant laquelle Isabelle a repris une activité professionnelle. (dossier 11-03778).

RSA - titre de séjour

Antoine, qui réside en France depuis 2005, a adressé une demande de revenu de solidarité active (RSA) à la CAF. La caisse lui opposé un refus au motif qu'il n'était pas titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis plus de cinq ans. Il a saisi le Défenseur des droits qui a constaté qu'il était bien titulaire d'un titre de séjour «vie privée, vie familiale» autorisant à travailler depuis le 6 octobre 2005, soit plus de cinq ans. Le Défenseur a informé la CAF de son analyse du dossier. La caisse a régularisé la situation. (dossier 12-07444).

Prise en charge des congés maladie - dysfonctionnement

Fabienne, ancienne ouvrière d'entretien dans un collège, en congé de maladie ordinaire pendant un an, a été placée en disponibilité d'office pour raisons de santé, puis admise à la retraite pour invalidité. L'examen de son dossier a révélé une succession de dysfonctionnements, tant dans la gestion de sa rémunération et des indemnités versées par l'Assurance Maladie, que dans celle des indus qui ont suivis. Ces erreurs de gestion du dossier étaient de nature à engager la responsabilité de l'administration. Le Défenseur des droits a demandé l'indemnisation du préjudice subi. Fabienne a accepté l'indemnité de 4 500 € proposée. (dossier 09-02576)

Pension de réversion - bigamie - médiation

Sonia, qui bénéficiait d'une pension de réversion depuis la mort de son mari, a été informée trois ans après, de la suspension de cette pension et d'une demande de remboursement des arrérages servis, pour un montant de près de 13 000 euros. Ne comprenant pas l'origine de ces décisions, elle a sollicité l'organisme qui lui a appris à la fois l'existence d'un précédent mariage de son ancien époux, contracté en Algérie vingt ans plus tôt, l'absence de divorce et l'existence de cette précédente épouse. Compte tenu de la situation précaire de la réclamante, le Défenseur des droits s'est rapproché de la CNAV qui s'appuyait sur une circulaire du 25 octobre 1988 faisant obstacle au partage de la pension. Vu la complexité de la solution préconisée par l'organisme, qui demandait à Sonia de faire annuler son mariage, le Défenseur a fait valoir la bonne foi de la réclamante. A titre exceptionnel, la commission des recours amiable a décidé de maintenir le droit à réversion, moyennant un partage avec la première épouse. (dossier 11-03837)

Pension de réversion - dysfonctionnement

Denise a sollicité à plusieurs reprises les organismes chargés de l'ouverture de ses droits à pension de réversion. Elle a ainsi pu bénéficier d'une liquidation rétroactive des pensions de plusieurs années… sans que les sommes ne soient jamais versées de manière effective. Après intervention du Défenseur des droits, un versement d'un montant de plus de 90 000 euros a été effectué à son nom. (dossier 12-09327).

Reconstitution de carrière - dysfonctionnement

Maud, stagiaire au service de l'Education nationale, a été licenciée faute d'avoir été titularisée. La décision a été annulée par le juge administratif. Son ancien employeur a donc été condamné à reconstituer sa carrière et à verser les cotisations «vieillesse» auxquelles elle aurait pu prétendre. L'Education nationale a demandé à l'URSSAF un décompte des cotisations à verser et s'est acquittée des sommes indiquées.

Maud a alors sollicité la CARSAT pour visualiser l'effet de ce versement de cotisations sur son relevé de carrière. Malgré plusieurs demandes, adressées en parallèle à son ancien employeur, elle n'a rien reçu. Maud a saisi le Défenseur des droits pour débloquer son dossier. L'enquête a permis de montrer que, pour la CARSAT, les cotisations versées par l'Education nationale ne permettaient de valider aucun trimestre, parce que les cotisations calculées par l'URSSAF étaient incomplètes. Le Défenseur a expliqué à l'URSSAF que son calcul initial était erroné et lui a fait établir un appel complémentaire de cotisations. Il a ensuite convaincu l'Education nationale de son obligation de verser un complément de cotisations de plus de 14 000 €. Le relevé de carrière a été rectifié. (dossier 07-05549).

Aide au retour à l'emploi - dysfonctionnement

Simon a travaillé en Grande-Bretagne de 2008 à janvier 2011, puis en France en avril 2011. Inscrit comme demandeur d'emploi, il a demandé une allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Son dossier d'indemnisation chômage étant incomplet, Pôle emploi a indiqué que l'activité effectuée par Simon en France ne pouvait 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'URSSAF afin d'obtenir une attestation employeur et un bulletin de salaire qui soient conformes à la réglementation. Simon a adressé toutes les pièces. 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 que, en tout état de cause les droits de Simon, nés de son contrat de travail britannique, permettaient à eux seuls l'indemnisation. Simon a finalement perçu un rappel de plus de 40 000 € correspondant à ARE due. (dossier 11-08107).

d. Scolarité et études

Identité sexuelle - diplôme - recommandation[56]

Une réclamante transsexuelle a obtenu en justice le changement de son état civil. Elle se heurte au refus d'une grande école de lui délivrer un nouveau diplôme d'ingénieur qui prenne en compte son changement de sexe et de prénom. Grâce à l'intervention du Défenseur, la réclamante a obtenu la réédition de son diplôme, et le ministère a publié la circulaire n° 2012-0015 du 22 août 2012 qui prévoit expressément que toute personne ayant bénéficié d'un changement d'état civil (nom(s), prénom(s), sexe, etc.) peut obtenir la délivrance d'un diplôme conforme à son nouvel état civil.

56. Décision MLD-2012-111 du 27 juillet 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-111.pdf

Handicap - remboursement de frais de transport

Georges, atteint d'un handicap, est hébergé dans une maison d'accueil spécialisée (MAS). Il lui arrive de se rendre au domicile de sa mère pour le week-end et le médecin de la MAS a considéré que ses déplacements devaient prendre la forme de transports assis et professionnalisés. La caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) a toutefois refusé de rembourser les frais occasionnés pour ces transports. La mère de l'enfant a contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable (CRA) qui l'a confirmée, puis a saisi le Tribunal des affaires de sécurité de sociale (TASS) qui a confirmé la décision et précisé qu'il était possible de demander une aide devant la Commission des prestations supplémentaires et d'aide financière.

Cette demande a, elle aussi, été rejetée. Parallèlement, la réclamante a adressé une demande de prestation de compensation (PCH) auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). La Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a décidé de refuser le bénéfice des frais de transports. La mère de Georges a saisi le Défenseur des droits.

Les motifs invoqués ne semblant pas relever de la législation en vigueur, le Défenseur a demandé un nouvel examen. La MDPH a fait droit à cette requête et la CDAPH a décidé d'accorder à Georges la PCH au titre des frais de transport à effet rétroactif et pour une durée de 5 ans. (dossier 11-02169).

e. Amendes et circulation routière

Cession de véhicule - défaut d'enregistrement au système d'immatriculation des véhicules

Henri a procédé à la vente du véhicule de son père. Postérieurement à cette cession, deux avis d'amendes forfaitaires majorées ont été adressés à son père. Henri a donc adressé une contestation aux services de la trésorerie du contrôle automatisé (TCA) ainsi qu'au préfet, en leur communiquant l'identité du nouveau propriétaire du véhicule. La cession n'ayant pas été enregistrée, le nom du père figurait toujours comme étant le propriétaire du véhicule. Les services préfectoraux ont demandé de leur faire parvenir plusieurs documents nécessaires à la régularisation de la situation. Les documents demandés ont été adressés à la préfecture. Toutefois, les poursuites n'ont pas été suspendues. Le Défenseur des droits a obtenu l'abandon des poursuites (dossier 13-00972).

Usurpation - plaques d'immatriculation - véhicule agricole

Bernard a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation portant sur l'usurpation de plaques d'immatriculation. Propriétaire d'un tracteur agricole, le réclamant s'était vu délivrer un avis d'amende forfaitaire majorée pour un stationnement irrégulier dans le 20e arrondissement de Paris. Il a contesté le bien-fondé de cette contravention mais sa requête était restée sans réponse. A l'issue de l'intervention du Défenseur des droits les poursuites engagées à son encontre ont été abandonnées. (dossier 11-01933)

Usurpation - identité

Françoise a saisi le Défenseur des droits de poursuites pénales résultant de l'usurpation de son identité. A la suite de la perte de ses papiers d'identité, un compte bancaire avait été ouvert à son nom. Françoise a déposé une première plainte, pour usurpation d'identité, puis lorsqu'un véhicule a été immatriculé à son nom, une déclaration de main courante ainsi qu'une nouvelle plainte pour «prise du nom d'un tiers pouvant déterminer des poursuites pénales contre lui». Toujours destinataire d'avis d'opposition administrative, pour un montant total de 1 136 euros, la réclamante a saisi le Défenseur des droits. Les poursuites engagées à l'encontre de Françoise ont été abandonnées. (dossier 13-09022).

f. Santé

Droit des patients - accès aux informations médicales

S'interrogeant sur les conséquences neurologiques de sa prise en charge lors de son séjour dans un établissement de santé, un patient souhaite avoir accès à son dossier médical. Il saisit le Défenseur des droits en raison des difficultés qu'il rencontre. En l'absence de réponse de l'établissement concerné, le Défenseur des droits a mis en demeure l'établissement d'adresser, dans un délai de deux mois, tout élément d'information relatif à la transmission du dossier médical du patient. A la suite à cette instruction, la direction de l'établissement a informé le Défenseur des droits de la perte d'une partie du dossier médical mais s'est engagé à tenter de reconstituer le dossier médical du patient et de lui communiquer les éléments qui lui permettront éventuellement d'engager les recours pour faire valoir ses droits. (dossier 12-005759)

Droit des patients - violences à l'hôpital

Sylviane se plaint, auprès du Défenseur des droits, des conditions de la prise en charge de son père par une clinique, où il est décédé après un mois d'hospitalisation. Cette prise en charge a été jugée médicalement et surtout humainement défaillante, le patient ayant été laissé, en l'absence de ses proches, dans un abandon particulièrement choquant. La famille n'a pas été mieux traitée dans les explications qu'elle souhaitait recueillir, notamment auprès des médecins ; elle n'aura eu connaissance du décès qu'en se rendant au chevet du malade. Le Défenseur des droits a obtenu sans délai les explications d'un établissement qui s'est justifié par la réorganisation profonde dans laquelle il s'était engagé, son rapport aux familles ayant, dans ce contexte, été jugé par lui-même comme particulièrement déficient. Mais cette intervention a abouti ensuite et surtout à la manifestation de regrets et d'excuses auprès de Sylviane, la direction ayant souhaité la rencontrer pour les exprimer directement. Sylviane s'est montrée tout à fait satisfaite de cette initiative qui lui a fait renoncer, au nom de sa famille, à toute autre démarche. (dossier 12-002202)

Droit des patients - soins à l'étranger

Guy, 80 ans, en vacances au Maroc, a été hospitalisé en urgence dans une clinique pour une forme très sévère de sciatique. A son retour, Guy a demandé au Centre national de soins à l'étranger le remboursement des frais engagés pour ses soins dispensés au Maroc. Après un premier refus, la position du CNSE a été confirmée par le médecin conseil, considérant que « ces soins n'entraient pas dans le cadre de soins inopinés ». Guy a saisi le Défenseur des droits.

Les soins inopinés sont, par nature, ceux qui ne font pas l'objet d'une programmation. Les soins programmés sont ceux que le patient planifie à l'avance et qui constituent la raison principale du déplacement à l'étranger.

Le Défenseur des droits a adressé au CNSE un avis démontrant que Guy a été la victime d'une pathologie dont le caractère urgent et par conséquent inopiné ne faisait aucun doute.

Ce dossier a été soumis une nouvelle fois au médecin conseil et un avis favorable a été rendu pour le remboursement des frais pour les soins dispensés à Guy (dossier 11-004771).

Droit des patients - bioéthique

Benoite est en attente d'une greffe d'organe. Deux nièces de Benoite se proposent comme donneur. Alors qu'elles sont en attente du résultat de ces examens, elles apprennent qu'elles seraient dans l'illégalité si elles donnaient pour leur tante ; la loi bioéthique de 2004 alors en vigueur ne prévoyant pas la possibilité de don par un neveu ou une nièce. Très déçue par cet espoir manqué, une des deux nièces a saisi le Défenseur des droits. Ce dossier s'inscrivait dans l'actualité, le projet de révision de la loi bioéthique étant à l'étude. Une proposition de réforme a été soumise afin qu'après les mots « ses oncles ou tantes » prévus au 2e alinéa de l'article L.1231-1 du code de la santé publique, soient insérés les mots : « ses neveux ou nièces ». La loi de bioéthique du 7 juillet 2011 a prévu d'élargir le cercle des donneurs 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 ». La nièce a été informée que dans le cadre de la nouvelle loi, elle pourrait se porter candidate au don pour sa tante Benoite. (dossier 11-003446).

Droits des patients - négligence

Le Défenseur des droits a été saisi par Denis, intervenant en faveur de Berthe (90 ans), qui vit en maison de retraite, et qui dispose de faibles ressources. Lors d'un transfert, les prothèses dentaires de Berthe ont été oubliées. Il n'a pas été possible de déterminer avec précision et certitude les conditions réelles de perte de ces prothèses. Berthe perçoit 850 euros mensuels, versés directement à la Caisse d'Assurance Maladie. Il ne lui reste donc que 85 euros. Or, le remplacement de cet appareil laisse 2288 euros, à la charge de Berthe. Cette différence n'étant pas supportable financièrement par Berthe. Le Défenseur des droits a donc écrit aux directeurs des établissements concernés afin de leur demander de reconsidérer leur position, selon le principe d'une responsabilité partagée. Les directions, par le biais de leur assureur, ont accepté de prendre à leur charge propre 50 % de la somme. (dossier 11-00089)

Droits des patients - fin de vie - déontologie

Sylvain, 42 ans, est suivi depuis l'enfance en neurochirurgie. En raison d'une hémorragie cérébrale, il est hospitalisé. Inopérable, avec un pronostic vital réservé, Sylvain est transféré dans une clinique, où il décèdera après 7 jours. Le Défenseur des droits a été saisi par la famille qui, faute d'avoir été prévenue que leur proche était en fin de vie, n'a pas pu se préparer à l'issue fatale. Le Défenseur des droits a analysé le dossier médical et découvert que le médecin en charge d'accueillir Sylvain n'avait, lui aussi, pas été suffisamment informé de la gravité réelle de son état et que l'établissement de transfert n'était pas adapté pour gérer une fin de vie. Avec les professionnels de santé concernés, il a été admis qu'un pronostic fatal ne devait être révélé qu'avec circonspection mais que les proches devaient en être prévenus (art. 35 alinéa 3 du Code de déontologie médicale) et que les médecins devaient mieux répondre aux enjeux éthiques du soin en diffusant la culture palliative à l'hôpital et en précisant les modalités des thérapeutiques qui doivent accompagner les arrêts de traitement de survie.(dossier 10-05866)

Maltraitance - handicap

Martin souffre de polyhandicap depuis son enfance. Des hospitalisations de plus en plus longues et répétées ont été apparemment mal vécues, en raison de la lourdeur de sa prise en charge et de comportements jugés difficiles. Un épisode critique le conduit à être hospitalisé en CHU, l'établissement d'origine n'acceptant pas de le reprendre, alléguant que Martin relèverait de structures spécialisées. Les relations ne tardent pas à se tendre entre Martin, sa famille et les équipes médicales jusqu'à se bloquer, dans un climat particulièrement délétère où les accusations de «maltraitance» répondent à celles d'«irresponsabilité». La mère de Martin saisit le Défenseur des droits au moment où la Direction générale du CHU envisage de demander au juge des tutelles de la décharger de son mandat. Le Défenseur s'est efforcé dans un premier temps de rétablir un dialogue. Il a obtenu, d'un côté, la mise en sursis de cette mesure et, de l'autre, un comportement, à l'égard des équipes, mieux adapté à la prise en charge. Il a suscité ensuite une relation de coopération étroite avec l'agence régionale de santé (ARS) qui a pu traiter, à son niveau, des obstacles tenant au rattachement départemental de Martin. La levée de ces obstacles conditionnaient son admission dans une structure médico-sociale adaptée. Cette admission y est aujourd'hui effective, après une prolongation de son passage en CHU. (dossier 12-04171)

Sécurité des soins - obstétrique

Chloé, 25 ans doit accoucher à l'issue d'une grossesse sans complication. Elle est admise, dans le service d'obstétrique d'un grand centre hospitalier. Suite à des complications pendant le travail, pouvant évoquer une souffrance fœtale, la sage-femme va finalement alerter l'obstétricien de garde à 03 h 30. Une échographie est réalisée à 03 h 45 et, en raison d'une suspicion de rupture utérine, une césarienne est décidée en urgence. Malheureusement, plusieurs dysfonctionnements vont perturber l'ouverture du bloc. L'enfant va naitre dans un contexte de détresse respiratoire justifiant son transfert dans le service de réanimation néonatale, avant de décéder quelques jours plus tard. Les parents de l'enfant ont saisi le Défenseur des droits.

Il a organisé une réunion avec l'équipe d'obstétrique en présence des parents, qui fera toute la transparence sur les difficultés rencontrées lors de la prise en charge de l'accouchement.

Le Défenseur des droits a recommandé, à la direction de l'établissement de santé, l'organisation systématique d'une revue de morbidité-mortalité (RMM) dans une telle situation, la mise en place d'une formation spécifique pour les sages-femmes relative à la surveillance du RCF, l'actualisation des procédures d'ouverture du bloc obstétrical et la déclaration à la Haute Autorité de santé des mesures correctrices prises.(dossier 10-009186)

Sécurité des soins - psychiatrie

Bertrand, 46 ans, souffrant depuis l'enfance de schizophrénie, est hospitalisé en secteur psychiatrique fermé depuis plusieurs années. Ses lourds traitements lui occasionnant des troubles digestifs, le médecin de garde lui prescrit un laxatif. Son état de santé se dégradant rapidement, il est transféré aux urgences. A son admission, le patient est manifestement en état de choc infectieux. Après un examen clinique sommaire et un bilan biologique minimaliste, il est hospitalisé, sans examen d'imagerie digestive. Seule une surveillance infirmière des paramètres vitaux est préconisée. Dans la nuit, le médecin urgentiste constate une aggravation de son état de santé et une agitation pour laquelle il ordonne une contention physique. Le lendemain matin, Bertrand est retrouvé mort dans son lit.

La mère de Bertrand a saisi le Défenseur des droits qui constate que l'état du patient imposait son transfert, sans tarder, dans un service de réanimation. Le Défenseur des droits a obtenu que la prise en charge des soins somatiques chez les malades psychiatriques fasse l'objet d'élaboration de recommandations de bonnes pratiques intégrant une approche globale et adaptée. (dossier 10-003387)

g. Etat civil

Etat civil - PACS - Ressortissants étrangers - Acte de naissance

Justin a souhaité conclure un pacte civil de solidarité avec sa compagne, ressortissante allemande d'origine extra-communautaire. Leur demande a été rejetée par le greffier parce qu'elle ne contenait pas une copie de l'acte de naissance de sa compagne dans les formes prescrites par la législation. Ses démarches n'ont pu aboutir, son pays d'origine ne pouvant lui délivrer un acte de naissance en raison d'évènements historiques. Le Défenseur a conseillé de se rapprocher de l'ambassade d'Allemagne, pour connaître le lieu d'enregistrement de la mention de la naturalisation, afin d'obtenir un acte de naissance, indispensable à la conclusion d'un PACS. (dossier 13-002371)

h. Service public de la justice

Service public de la justice - Régie - Saisie sur salaire

A la suite d'une saisie sur salaire de son conjoint, la réclamante a fait part au Défenseur des droits des difficultés qu'elle rencontre pour percevoir la somme correspondant à la créance saisie. Elle indique à ce titre ne plus recevoir aucune somme de la part du régisseur du tribunal d'instance (TI), bien que les sommes ait été versées. Le courrier adressé par le Défenseur à la directrice du greffe a permis de débloquer une partie de la somme. Le Défenseur a été informé des graves difficultés de fonctionnement de cette régie et a décidé de solliciter l'avis du directeur départemental des finances publiques, qui a diligenté un audit interne. (dossier 11-01949).

i. Droit des étrangers

Droit des étrangers - Regroupement familial - Visa

Raïssa a rencontré des difficultés pour obtenir un visa de long séjour en faveur de son fils, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, enregistrée au poste consulaire après avis favorable du préfet. Un jugement lui a attribué la garde de l'enfant et le père biologique de l'enfant a consenti à sa venue en France. Le ministère de l'Intérieur a précisé que le poste consulaire était dans l'attente de pièces indispensables à la délivrance du visa d'entrée sollicité. Grâce à l'intervention du Défenseur, le dossier a été complété permettant ainsi la venue rapide de l'enfant. (dossier 13-010603).

Droit des étrangers - Visa - Réfugié

David, ressortissant étranger réfugié, a saisi le Défenseur des droits du refus de visa de long séjour opposée à son fils par le poste consulaire, qui considérait que l'acte d'état civil n'était pas fiable en raison d'une incohérence sur le lieu de naissance. Sur les conseils du Défenseur, le réclamant a produit de nouveaux documents et les services diplomatiques ont confirmé que son dossier était de nouveau en cours d'instruction.

Toutefois, ce père de famille a signalé par la suite le danger encouru par son fils, en raison du conflit ayant éclaté dans son pays d'origine, laissant ce dernier isolé et sans protection. Cette situation a été portée à la connaissance de l'ambassade qui a délivré rapidement un visa d'entrée à l'enfant. (dossier 12-011035)

Droit des étrangers - Document de circulation pour étranger mineur - Kafala

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant marocain confié dans le cadre d'une kafala judicaire à un couple franco-marocain. A son retour en France, la famille a souhaité déposer une demande de document de circulation pour étranger mineur (DCEM), ce qui lui a été impossible en raison de l'absence d'exéquatur de la décision marocaine. Le Défenseur des droits est donc intervenu auprès de la préfecture afin de rappeler la reconnaissance de plein droit des décisions de kafala (Convention franco-marocaine du 10 août 1981 et jurisprudence du Conseil d'Etat) prévoyant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La préfecture s'est engagée à délivrer un DCEM à cet enfant, lui permettant ainsi de voyager entre la France et le Maroc sans être soumis à l'obligation de visa. (dossier 13-001934)

Droit des étrangers - Titre de séjour - Vie familiale et privée

Née en France de parents étrangers, l'enfant y a vécu et y a été scolarisée jusqu'à l'âge de 11 ans, date laquelle elle est repartie dans son pays d'origine avec sa mère, en raison de la séparation de ses parents. Elle a décidé à sa majorité de revenir en France vivre avec son père et son frère. Sa demande de titre de séjour est refusée. La réclamante s'est adressée au Défenseur des droits. Suite à son intervention, le ministre a demandé à ce qu'elle se voit délivrer un titre de séjour mention «vie privée et familiale». (dossier 11-05686).

2) Promotion des droits et de l'égalité

«Mon ambition est de participer au rétablissement de l'égalité en faveur des usagers du service public», soulignait Dominique Baudis à l'occasion de l'une de ses premières allocutions publiques.

Afin d'y parvenir, le Défenseur des droits a souhaité, dès sa prise de fonction, mettre la promotion des droits au service du rétablissement de l'égalité des droits en faveur des usagers du service public, en complément de la résolution des réclamations individuelles.

Plusieurs recommandations générales et rapports thématiques ont ainsi été publiés dans ce cadre, durant les trois années de mandat.

a. Quelques recommandations générales et propositions de réforme emblématiques

MLD-2011-84 du 01/12/2011[57]	Protection de l'accès à l'eau et à l'électricité pendant la période hivernale, en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires.
12-R003 du 12/06/2012[58]	Simplification du dispositif répressif en matière de sécurité routière. Recommandation visant à la mise en place d'un dispositif de prévention et de règlement des contentieux, respectueux des droits des justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 8 mars 2012.
MLD-2012-167 du 30/11/12[59]	Accès des enfants handicapés aux activités périscolaires.
MSP-MLD-2013-57 du 11/04/2013[60]	Sept recommandations visant à protéger les droits des personnes âgées vulnérables avant et pendant leur séjour en établissements spécialisés. Ces recommandations portent sur l'anticipation de la prise en charge, du consentement et de la gestion des conflits.
MLD-MSP-2014-001 du 6/02/2014[61]	Rappel aux hôpitaux publics et privés des règles applicables en matière d'accès aux soins des étrangers

b. Les rapports

	**Rapport sur les suites réservées aux recommandations générales du 12/06/12 sur les amendes routières (mars 2013)[62]** Les recommandations du Défenseur des droits ont permis un renforcement de la sécurisation du paiement des amendes ainsi qu'une contestation loyale des infractions imputées. Le phénomène des amendes reçues après cession du véhicule a depuis lors été endigué
	**Législation funéraire (octobre 2012)[63]** Ce rapport dresse un état des lieux du droit applicable à la thématique, à la suite de nombreuses réclamations portées à son attention. Certaines de ses préconisations ont été consacrées par des changements normatifs, s'agissant notamment de l'affectation explicite du capital d'un contrat obsèques à l'organisation des funérailles du souscripteur (loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires). Autre développement significatif, la ministre des Affaires sociales et de la Santé a répondu favorablement à la demande du Défenseur des droits, qui a appelé de ses vœux le retrait du VIH et des hépatites virales de la liste des maladies proscrivant la pratique des soins funéraires

57. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2011-84.pdf
58. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/12-R003.pdf
59. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-167.pdf
60. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-2013-57.pdf
61. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-MSP-2014-001.pdf
62. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes_0.pdf
63. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_droit_funeraire.pdf



L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire (mars 2013)[64]

Après avoir collecté près de 1200 témoignages, le Défenseur des droits rappelle que la cantine constitue une activité de service public qui, partant, se trouve soumise aux règles de fonctionnement des services publics (égalité, continuité etc.). Tous les enfants doivent y être admis, indépendamment de la situation de leurs parents, du handicap ou de la santé des enfants,...



Usagers : votre santé, vos droits (février 2014)[65]

Ce guide, réalisé conjointement avec le ministère des affaires sociales et de la santé, à disposition du grand public, rassemble, de manière synthétique, les principaux points de repères pour la connaissance des droits des usagers de la Santé. Plusieurs aspects-clés y sont abordés, tels que les refus de soins par les professionnels de santé, les soins des personnes précaires, l'accès au dossier médical, le secret professionnel, la bientraitance ou encore, la représentation des usagers du système de santé



Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME (mars 2014)[66]

Saisi pour la première fois par le Premier ministre sur le fondement de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, permettant au gouvernement de consulter l'institution, le Défenseur des droits formule 12 recommandations dont celle visant à confier aux ARS la fonction de guichet unique pour les plaintes liées aux refus de soins.

64. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2011-84.pdf
65. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/usagers-de-la-sante_vos-droits_ddd_edition-2014.pdf
66. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-ddd-les-refus-de-soins-opposes-aux-beneficiaires-de-la-cmu-acs-ame-201403.pdf

c. L'action territoriale

Partenariat entre le réseau territorial des délégués du Défenseur des droits, les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)

Les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), instituées par la loi du 11 février 2005, jouent un rôle central dans l'instruction des demandes de prestations émanant de personnes handicapées et, plus généralement, exercent une mission d'information des familles et des associations sur la prise en charge du handicap. Les MDPH ont donc vocation à être des interlocuteurs privilégiés du Défenseur des droits en ce qui concerne l'orientation des demandeurs et l'instruction des réclamations dont est saisie l'Institution. Afin de faciliter le traitement des réclamations des personnes handicapées et favoriser cette collaboration, le Défenseur des droits a souhaité l'organiser au plus près du terrain. C'est pourquoi, il a désigné, dans chaque département, un de ses délégués pour être le correspondant de la MDPH. La formation dont ces délégués ont pu bénéficier de la part de l'Institution, a permis de les sensibiliser aux spécificités des réclamations en matière de handicap. Il est apparu au cours d'un séminaire d'échange Défenseur des droits /CNSA tenu fin 2013 et auquel étaient associés des délégués du Défenseur et des représentants des MDPH, qu'une articulation plus étroite devait se faire entre les deux institutions. Le Défenseur des droits a souhaité en conséquence renforcer ce dispositif de partenariat avec les Conseils généraux et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Des pistes d'action ont été tracées lors de ce séminaire, notamment l'évolution vers un réseau de délégués « correspondants handicap », qui pourraient à terme, au-delà de leur rôle vis-à-vis des MDPH, consolider envers leurs collègues leur rôle de « personnes ressources » en matière de handicap sur l'ensemble du champ des missions du Défenseur des droits (relations avec les services publics et accès au droit, protection de enfance, lutte contre les discriminations…).

Partenariats avec les territoires

Afin d'unir les efforts sur le territoire en faveur de la défense et de la promotion des droits, différents partenariats locaux ont été conclus, comme la signature à Nantes, le vendredi 30 mars 2012, d'une **Convention avec la Région des Pays de la Loire,** ou le 29 novembre 2013 avec le **Conseil général de l'Essonne.**

Afin d'harmoniser ces coopérations, le Défenseur des droits a signé le 10 octobre 2013 une convention avec l'Assemblée des Départements de France, prévoyant notamment la facilitation du traitement des réclamations dont est saisi le Défenseur des droits et mettant en cause des organismes relevant de l'organisation décentralisée des départements, ainsi que l'organisation d'actions conjointes de promotion des droits et d'information sur le Défenseur des droits.

d. La coopération internationale

Soutien institutionnel au Bureau de l'Ombudsman de Macédoine

Financé par la Commission européenne à hauteur de 600 000 euros, le jumelage de renforcement institutionnel du Bureau de l'Ombudsman de Macédoine a débuté en mars 2011 pour prendre fin en novembre 2012. Le Défenseur du Peuple de l'Espagne et le Médiateur de la République avaient été sélectionnés en 2010 par la Commission européenne pour mettre en œuvre ce jumelage. Celui-ci avait pour vocation le partage d'expériences et d'expertise entre agents d'institutions homologues afin de renforcer la capacité institutionnelle de l'Ombudsman macédonien : consolider et augmenter les compétences du personnel, renforcer la connaissance des citoyens à l'égard des compétences de l'Ombudsman et améliorer la transparence et la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis des citoyens pour une meilleure protection des droits fondamentaux.

Au cours de ce jumelage, 25 agents du Défenseur des droits ont participé à 29 missions d'expertise lors de tables-rondes sur le droit des enfants, les droits des populations Rom, les droits des patients, la liberté d'expression, la violence commise à l'égard et par les enfants, ou d'échanges d'expériences avec le personnel du bureau de l'Ombudsman macédonien.

Les activités développées ont atteint un haut niveau de coopération entre les experts français et espagnols et les agents du Bureau de l'Ombudsman macédonien. Aussi, en mars 2012, la Commission européenne a reconnu le succès de ce jumelage et considéré celui-ci comme une bonne pratique parmi l'ensemble des jumelages mis en œuvre par l'Union européenne.

B. Défense et promotion des droits de l'enfant

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.

ARTICLE 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est chargé : 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.

LA loi organique du 29 mars 2011 a étendu la mission confiée au Défenseur des droits par rapport à celle antérieurement dévolue au Défenseur des enfants en lui confiant non seulement la défense et la promotion des droits de l'enfant, mais aussi la défense et la promotion de son **intérêt supérieur,** renforçant ainsi sa légitimité à agir.

Sensible à l'inquiétude légitime de ceux qui ont pu craindre une dilution de cette mission et une perte d'acuité dans leur exercice, le Défenseur des droits a sauvegardé les acquis et les spécificités de la précédente institution tout en mettant de nouveaux moyens d'action au service de la promotion et de la protection des droits de l'enfant.

Symbole fort, le législateur a prévu que l'adjointe en charge de cette mission continuerait de porter le beau titre de **Défenseure des enfants** laquelle, tout en remplissant un rôle de conseil et d'appui auprès de M. Dominique Baudis a ainsi représenté activement l'institution auprès des institutions et de la société civile lors de manifestations ou de réunions nationales et internationales.

Des moyens renforcés

Parce que la défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant requiert, au-delà de la seule empathie ou de l'intuition, une expertise, une expérience et une sensibilité singulières, le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants se sont entourés d'un **collège,** créé par le législateur, réunissant magistrats, éducateurs et élus, chargé d'éclairer le Défenseur des droits notamment lorsque lui est soumise une question nouvelle ou d'une complexité particulière. Cette faculté de s'entourer de conseils avisés dans un domaine par essence délicat constitue une nouveauté appréciable en termes de garantie de crédibilité et de professionnalisme.

Par ailleurs, par rapport aux quarante **délégués** de la Défenseure des enfants qui ont rejoint le réseau territorial du Défenseur des droits, ce sont aujourd'hui plus de 400 délégués qui sont en mesure d'accueillir les réclamations concernant un droit de l'enfant.

La protection et la promotion des droits de l'enfant ont été prolongées sur l'ensemble du territoire grâce à l'action des délégués locaux mais également directement auprès des enfants et des adolescents que rencontrent les JADE (jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants). Programme, créé par la Défenseure des enfants, étendu par le Défenseur depuis 2011, les **JADE,** âgés de 18 à 25 ans, ont sensibilisé les plus jeunes à l'ensemble des droits qui les concernent en s'appuyant sur la Convention relative aux droits de l'enfant et en faisant connaitre les missions du Défenseur des droits en intervenant dans des établissements scolaires, des centres de loisirs, des établissements de placement ou lors d'événements publics.

Enfin, un plus grand nombre d'agents du Défenseur des droits sont amenés à travailler sur cette mission, l'intérêt de l'enfant étant parfois un levier d'action pour certains dossiers traités par d'autres pôles (c'est le cas par exemple des affaires de prestations familiales, de logement, de démantèlement de camps Roms…), un pôle spécialisé étant en mesure de se consacrer pleinement et à plein temps aux droits de l'enfant au sens strict.

Il en résulte que l'institution a poursuivi le travail d'instruction des dossiers individuels dont certains l'ont conduite à formuler des **recommandations de portée générale,** comme l'illustre l'approche à la fois individuelle et collective de la situation des mineurs isolés étrangers.

Un dialogue structuré

Afin d'institutionnaliser le dialogue essentiel avec la société civile, le Défenseur des droits réunit chaque semestre au sein du **Comité d'entente «Protection de l'enfance»** les associations dédiées à la défense des droits de l'enfant. Les débats du comité contribuent à identifier les problématiques émergentes, à nourrir les réflexions et actions du Défenseur des droits ainsi qu'à appréhender les difficultés réelles rencontrées sur le terrain par les acteurs du monde de l'enfance. Il fournit également l'occasion d'informer régulièrement les associations des travaux de notre institution.

Les sujets qui émergent dans le cadre des réclamations ou des réunions du comité et du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant peuvent donner lieu à la mise en place de **groupes de travail dédiés** à une problématique plus spécifique ainsi qu'à des rapports ciblés.

Les **appels à témoignages,** qui constituent une forme de dialogue avec le grand public, permettent également de produire de nouvelles préconisations et de vérifier la mise en œuvre de recommandations antérieures du Défenseur des droits. Cela a été fait sur la question de l'accès des enfants à la cantine et sur la continuité de la vie scolaire et périscolaire des enfants handicapés.

Enfin, le dialogue au niveau **international** a été amplifié : à l'intégration résolue dans le réseau européen des ombudsmans pour enfants, ENOC (European Network of Ombudspersons for Children), la mission de défense des enfants bénéficie désormais également des apports de l'ensemble des autres réseaux institutionnels internationaux. Il faut ainsi noter qu'en sa qualité de secrétaire général de l'**Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie,** le Défenseur des droits a encouragé en 2012 l'adoption d'une résolution et d'un plan d'action en faveur des droits de l'enfant par les 54 membres du réseau qui commence à être mis en œuvre en particulier par nos homologues du continent africain. La Défenseure des enfants préside le Comité des droits de l'enfant.

Grâce notamment à ce dialogue renforcé, la mission défense des enfants a ainsi gagné en visibilité auprès du public, comme en témoigne une **augmentation de plus de 80 % de réclamations** supplémentaires entre 2010 et 2013.

Des pouvoirs significativement accrus

A l'origine dotée de pouvoirs modestes, cette mission du Défenseur des droits est celle qui a le plus bénéficié des prérogatives attribuées à l'Institution, permettant une évolution sensible de la nature de ses interventions.

En matière de pouvoirs d'enquête, il en va ainsi de la **saisine d'office** et de la possibilité de mener des auditions. De même, le pouvoir de vérification sur place s'est-il révélé précieux : dans le cadre notamment de sa mission de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Défenseur des droits ou son adjointe ont ainsi pu effectuer plusieurs **déplacements de vérifications** dans les centres de rétention administratifs (CRA) lorsque la présence d'enfants leur avait été signalée.

En matière d'interventions, le Défenseur des droits a par ailleurs présenté des **observations dans le cadre de nombreux contentieux devant différentes juridictions, y compris la Cour européenne des droits de l'homme.**

Enfin, dans le cadre de la compétence que lui confère l'article 19 de sa loi organique, le Défenseur des droits a **demandé au Conseil d'Etat** en septembre 2013 de procéder à **une étude** en vue de clarifier l'état actuel du droit sur notamment la situation des mères accompagnatrices de sorties scolaires. Il en a tiré des conséquences sous le triple angle de la liberté d'expression religieuse, du principe de laïcité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.

D'autres pouvoirs attendent encore d'être utilisés dans le cadre de cette mission, comme la possibilité de publier un rapport spécial, de proposer une transaction, de prononcer une injonction à l'égard de la personne mise en cause, ou encore de saisir l'autorité disciplinaire pour lui demander d'engager des poursuites contre un agent fautif.

Marie DERAIN, Défenseure des enfants,
adjointe, vice-présidente du collège chargé
de la défense et de la promotion des droits de l'enfant

1) protection des droits et libertes

a. Filiation et justice familiale

Règlement amiable- décision de justice - non-exécution

A la suite d'une séparation conflictuelle, Anissa vivait chez sa mère. Malgré une décision de justice imposant à son père de lui rendre son passeport, celui-ci refusait de s'exécuter, ce qui empêchait l'enfant de se rendre à l'étranger afin de rendre visite à sa famille à Rabat.

La Défenseure des enfants est alors entrée en contact avec le père d'Anissa, et l'a fermement invité à remettre le document, conformément à la décision de justice. Celui-ci s'est engagé à rendre le passeport avant la fin de la semaine, et s'est exécuté. (dossier 12-10098)

Observations en justice - autorité parentale - couple frère/sœur[67]

La Défenseure des enfants a été saisie de la situation d'un couple formé par un frère et sa sœur adoptive, tous deux majeurs, ayant eu deux enfants ensemble. Ils souhaitaient obtenir une délégation d'autorité parentale pour le père car il ne pouvait voir établir sa filiation au regard des empêchements légaux. La Défenseure des enfants, après avoir obtenu des informations complémentaires et reçu les parents, a décidé de présenter des observations en justice, concluant que, dans l'intérêt des enfants, le père devait pouvoir garantir la protection, l'éducation et le développement de ses enfants en exerçant, de manière partagée avec sa compagne, les attributs de l'autorité parentale. Le juge aux affaires familiales a fait droit à la demande des parents.

Règlement amiable - soustraction - remise de l'enfant - intervention auprès du procureur de la République (12-10496)

La Défenseure des enfants a été saisie de la situation de Nathan, âgé de un an, qui réside habituellement chez sa mère. A l'issue de son droit de visite, le père a refusé de ramener l'enfant auprès de sa mère. La Défenseure des enfants est intervenue auprès du procureur de la République et lui a suggéré une convocation du père, accompagné de Nathan, afin de la remettre à sa mère. A défaut, il y serait contraint par l'intervention des forces de police à son domicile. A la suite de cette convocation, le père a confié Nathan à sa mère.

b. Adoption et recueil de l'enfant

Règlement amiable - adoption - vie privée

La Défenseure des enfants a été saisie par les parents adoptifs d'un jeune homme, dont l'identité apparaissait sur un site Internet consacré à la généalogie avec la mention «ADOPTE» accolée à son nom. Les parents, qui n'avaient pas été informés de cette inscription, ont sollicité, en vain, le retrait de cette mention portant atteinte à la vie privée de leur fils et de leur famille. La Défenseure des enfants a donc saisi le correspondant Informatique et Libertés du site Internet, afin qu'il puisse intervenir et faire supprimer cette mention, s'appuyant sur la loi du 6 janvier 1978, qui dispose que tout utilisateur dispose d'un droit d'accès, de modification, de rectification et de suppression des données personnelles le concernant. Les représentants légaux du mineur pouvaient agir en son nom. En 48 heures, le nom de l'enfant ainsi que la mention problématique ont été supprimées. (dossier 13-003495)

67. Décision MDE-2012-90 du 24 août 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-90.pdf

Règlement amiable - adoption internationale - agrément - visa

La Défenseure des enfants a été saisie de la situation de deux jeunes enfants, qui, à la suite du décès de leurs parents, ont été adoptés, en Côte d'Ivoire, par leur oncle maternel, domicilié en France. Bien qu'un tribunal français ait accordé l'exéquatur de la décision ivoirienne d'adoption, le consulat de France a refusé de délivrer les visas au motif de l'absence d'agrément délivré par les autorités françaises. En effet, l'oncle maternel ayant acquis la nationalité française peu avant la décision d'adoption, il ne s'agissait plus d'une adoption simple intrafamiliale mais d'une adoption internationale. La Défenseure des enfants a donc sollicité le conseil général du domicile de l'oncle afin qu'une enquête sociale vérifiant les conditions d'accueil des deux jeunes garçons soit diligentée. Elle a ensuite transmis au consulat le rapport d'évaluation positif afin de permettre un réexamen rapide de la demande de visa et les enfants ont pu entrer en France quelques mois après. (dossier 12-009827)

Règlement amiable - adoption internationale - séparation de fratrie - rupture de liens - recherche de famille

Igor, âgé de 16 ans, avait été adopté en Ukraine. Il était placé à l'orphelinat avec son demi-frère, âgé de 3 ans de plus que lui. Cette adoption plénière a rompu les liens entre les deux enfants. A l'adolescence, Igor a commencé à manifester des troubles psychologiques. Ses parents ont alors choisi de le mettre en internat et de l'éloigner de la cellule familiale. Très atteint par ce qu'il a vécu comme un double abandon, Igor a multiplié fugues et passages à l'acte. Suivi par un service de la protection judiciaire de la jeunesse, il se désocialise et montre un état psychologique inquiétant. Le juge des enfants en charge de la situation, devant le mal-être du jeune et ses demandes de retrouver son frère aîné, a alors saisi la Défenseure des enfants. Une demande officielle pour retrouver le frère aîné en Ukraine a alors été formulée par le service «rétablissement des liens familiaux» de la Croix Rouge française. Après plusieurs mois de recherches, le frère d'Igor a été retrouvé en Crimée. Il a rapidement répondu au message Croix Rouge de son jeune frère et a émis le souhait de le revoir très rapidement. (dossier 11-010313)

c. Protection de l'enfance, protection des enfants

Recommandations générales - placement - relation entre la famille et les services - autorité parentale - santé de l'enfant

La Défenseure des enfants a été saisie par le grand-père maternel de la situation d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance. La situation de cet enfant a justifié une instruction attentive de la Défenseure des enfants. De nombreux contacts téléphoniques ont été noués avec la famille maternelle de l'enfant. Une réunion de synthèse a été organisée avec les personnes chargées du suivi socio-éducatif de l'enfant. La copie du dossier en assistance éducative a par ailleurs été obtenue. La Défenseure des enfants a donc adressé aux parents et au président du conseil général une série de 10 recommandations quant à la prise en charge de cet enfant et aux relations des services avec la famille (les parents et la famille élargie).

Alerte Jade, signalement, suivi social

Hugo se plaint aux Jades que son frère et lui sont frappés par leur mère. Hugo a appelé le 119 (allo enfance maltraitée). La Défenseure des enfants a fait un signalement au procureur de la République et au président du conseil général. Un suivi social est alors proposé à la famille qui l'accepte. (dossier 11-010272)

Alerte Jade - intervention

Pendant l'intervention des jeunes Jades dans son collège, Paul les interpellent en leur disant que du fait de la forte corpulence de son ami Pierre, les autres enfants lui mènent la vie dure, qu'ils se moquent continuellement de lui, le poussent, le traitent de «gros»… Un entretien téléphonique avec l'assistante sociale du collège et l'infirmière permet de mettre en place une intervention de ces deux professionnels dans la classe afin de parler, en général et sans stigmatisation, de la différence, de l'intérêt que cela peut apporter à une classe que chaque élève soit différent… A la fin de cette intervention, les professionnels ont rapporté au pôle défense des enfants qu'elles avaient remarqué que certains élèves étaient allés s'excuser auprès de Pierre, lui disant qu'ils étaient désolés de lui avoir mal parlé… (dossier 12-009461)

Règlement amiable - jeune majeur - refus d'aide

Louise a saisi la Défenseure des enfants, en précisant avoir un petit garçon âgé de 2 ans. La jeune femme venait de se voir refuser le renouvellement de son aide provisoire jeune majeure (APJM) par le conseil général car elle avait fugué de chez sa famille d'accueil. Elle alléguait avoir été maltraitée psychologiquement et verbalement chez cette dernière.

Après plusieurs contacts avec le conseil général, le contrat de la jeune fille a pu être renouvelé temporairement, le temps que sa situation administrative soit éclaircie (demande de titre de séjour et demande d'asile). Finalement, le statut de réfugié a été accordé à son fils. Louise a, quant à elle, pu bénéficier de la protection subsidiaire. La préfecture lui a donc délivré un titre de séjour, lui permettant de résider de manière régulière en France, et son contrat jeune majeur s'est par la suite achevé. (dossier 13-03590)

d. Education: petite enfance, scolarité, périscolaire

Règlement amiable - conflit élève/professeur

La Défenseure des enfants a été saisie de la situation d'Emmanuel, qui avait été pris à partie, seul, dans une classe, par l'un de ses professeurs qui a cru bon de rapporter crûment au jeune homme les propos injurieux qu'avait tenus son frère, à l'égard de camarades féminines. De plus, Emmanuel avait pu observer, lors d'une heure de vie de classe, que ce même professeur avait invité les enfants de la classe, en l'absence d'Emmanuel, à écrire au tableau les griefs qu'ils pouvaient avoir contre lui.

La Défenseure des enfants est entrée en contact avec le directeur académique, afin que ces incidents soient repris avec ce professeur. Les dysfonctionnements ont été relevés et des décisions y remédiant ont été prises :

Aucun enseignant n'a à s'entretenir seul avec un élève dans une pièce close et les heures de vie de classe ne doivent pas être le lieu de dénonciation pouvant aggraver un conflit, mais d'apaisement de la situation. (dossier 12-09534)

Règlement amiable - cantine - allergie alimentaire - cadre légal - information

Florence a saisi la Défenseure des enfants sur l'interdiction faite à sa fille allergique de déjeuner à la cantine de son collège. La Défenseure des enfants a rappelé le cadre légal et l'obligation des collectivités locales (mairies, départements, régions), lorsqu'elles choisissent de proposer à leurs administrés un service de restauration scolaire, d'en permettre l'accès aux enfants allergiques, soit par la mise en place de menus adaptés, soit par l'accueil des enfants accompagnés d'un panier-repas fourni par leur(s) parent(s). La Défenseure est intervenue auprès du principal. Son autorité morale a débloqué la situation.

Dans un autre cas, la mairie a indiqué que les dispositions du règlement intérieur du service de restauration scolaire permettait l'accueil d'un enfant allergique à la cantine lorsque, en cas d'ingestion accidentelle de l'allergène, l'enfant n'avait pas de traitement devant lui être administré ou pouvait attendre l'arrivée des secours. La Défenseure des enfants a conclu à l'existence d'une possible discrimination en raison de son état de santé. La mairie a modifié le règlement afin que les enfants allergiques puissent manger à la cantine. (dossiers 12-011181 et 12- 11190)

Réfugié - cantine – tarifs sociaux - règlement en équité

Une mère qui avait obtenu le statut de réfugié et ses deux enfants, étaient hébergés par une association mais n'avaient pu être scolarisés que dans la commune voisine. N'étant pas domiciliée dans cette commune, le tarif maximal, prévu pour les non-résidents, lui a été appliqué pour la cantine et la garderie. Elle a demandé à la mairie que le tarif prévu pour les familles sans ressources lui soit appliqué. La Défenseure des enfants, au regard de la situation, a recommandé en équité à la mairie la réduction de sa dette, ce que la commune a finalement accepté. (dossier 11-009323)

e. Santé, handicap

Recommandation générale - handicap - lieu de scolarisation - refus non discriminatoire - consultation des parents[69]

Vanessa et Luc ont saisi la Défenseure des enfants de la situation de leur fils, Basile, au regard du refus de l'école primaire de le scolariser dans l'école la plus proche de leur domicile. La Défenseure des enfants a indiqué que le refus opposé n'apparaissait pas comme discriminatoire. Elle a cependant décidé de rappeler au maire ainsi qu'au directeur de l'école leurs obligations de scolariser les enfants porteurs de handicap dans l'établissement de référence le plus proche de leur domicile et de recommander aux autorités compétentes de consulter préalablement les parents, lorsque des disparités d'effectifs entre établissements conduisent le maire à un autre choix de scolarisation.

Handicap – loisirs - règlement amiable

Un enfant handicapé a été accueilli pendant 3 ans au sein d'un club de natation, sans difficultés. Le nouveau maître-nageur a décidé de ne plus prendre la responsabilité de cette surveillance. Les titulaires du brevet peuvent enseigner à tous les publics, y compris aux personnes handicapées. La détention du certificat de qualification handisport n'est pas une obligation même s'il est souhaitable. A la demande du Défenseur des droits, l'équipe d'entraîneurs a réexaminé la situation et a décidé d'accueillir à nouveau l'enfant. (dossier 12-013333)

69. Décision MDE-2013-83 du 22 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-83.pdf

f. Pénitentiaire

Règlement amiable - prison - visite mineur)

Un changement de procédure concernant les modalités de visite des mineurs en maison d'arrêt a été adopté sans que les familles concernées n'en aient été informées. Après plusieurs demandes, le délégué du Défenseur des droits a obtenu que la note présentant le changement de procédure soit affichée dans l'espace famille de la maison d'arrêt. (dossier 12-09616)

2) Promotion des droits et de l'égalité

a. Quelques recommandations générales emblématiques

MDE-2012-158 du 13/11/2012[70]	Droit fondamental de l'enfant d'exprimer son opinion dans toute procédure le concernant, dès lors qu'il est capable de discernement. L'évaluation du discernement doit être réalisée in concreto, en fonction de l'âge, des aptitudes réelles de l'enfant et du contexte dans lequel il évolue. Nécessité de développer la formation des magistrats quant à l'évaluation du discernement, tant dans la formation initiale que continue
MDE-2012-179 du 19/12/2012[71]	15 recommandations sur l'accueil et la protection des mineurs étrangers isolés
MDE-2013-17 du 25/02/2013[72]	Recommandations relatives à la nécessaire adaptation à un jeune public des bandes-annonces précédant un film
MDE-2013-87 du 19/04/2013[73]	12 recommandations visant à apporter des réponses d'urgence en proposant des moyens dédiés pouvant être mobilisés pour protéger les droits des mineurs étrangers isolés sur le territoire de Mayotte
MDE-MSP-2013-252 du 14/03/2014[74]	Le Défenseur des droits appelle le juge des enfants à formuler des attentes claires et détaillées au service désigné pour exercer la mesure d'assistance éducative et à envisager d'auditionner les professionnels ou membres de la famille en contacts réguliers avec les enfants. Il recommande aux travailleurs sociaux de renforcer les interventions à domicile et une meilleure coordination de leurs interventions.

70. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-158.pdf
71. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-179.pdf
72. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-17.pdf
73. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-87.pdf
74. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MSP-2013-252.pdf

b. Les rapports



Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits (novembre 2011)[75]

Ce rapport dresse un bilan des droits des enfants accueillis en institution et formule des recommandations (intensifier l'implication et la participation des parents, anticiper la fin du placement, renforcer la mission de recueil et de suivi des informations relatives aux enfants accueillis, soutenir le développement des établissements et services à caractère expérimental,



Enfants et écrans : grandir dans un monde numérique (novembre 2012)[76]

Ce rapport dresse un état des lieux des travaux, des systèmes de régulation et de protection et en mesure l'efficacité. Il pointe l'apport bénéfique de ces nouvelles technologies mais également les dangers auxquels les mineurs sont exposés. Parmi les 10 propositions formulées, figure notamment le droit à l'oubli numérique permettant à tout enfant et, plus tard, à tout adulte d'obtenir la suppression de données personnelles en ligne.



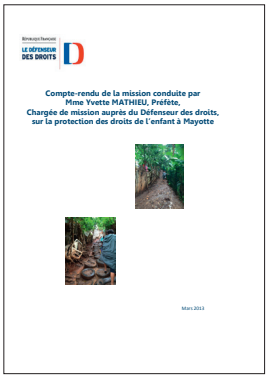
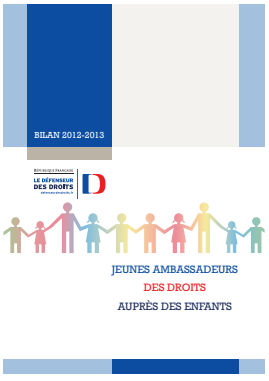
L'enfant et sa parole en justice (novembre 2013)[77]

Pour élaborer les recommandations concluant ce rapport, la Défenseure des enfants a écouté l'ensemble des acteurs qui interviennent lorsque le mineur est confronté à la justice : magistrats, avocats, associations, policiers, gendarmes ou encore médecins, enfin et surtout, les enfants eux-mêmes. Au travers de l'enfant témoin, l'enfant auteur et l'enfant victime dans le cadre de procédure civile ou pénale, le Défenseur des droits a voulu s'assurer de la prise en compte, par les acteurs de la justice familiale, des droits spécifiques des enfants et de leur effectivité.

75. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_ddd_2011_simples.pdf

76. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-enfants-bd-2012.pdf

77. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-enfant-2013_web.pdf

	**Compte rendu d'une mission sur la protection des droits des enfants à Mayotte (mars 2013)**[78] Ce rapport insiste notamment sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques sociales circonstanciées plus respectueuses des droits de l'enfant
	**Bilan 2012-2013 des Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE)**[79] Les Jeunes ambassadeurs sont des volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, recrutés par des association agrées par l'Agence nationale du service civique en concertation avec l'Institution puis formés et encadrés par elle pour réaliser, durant l'année scolaire, des interventions de présentation de la CIDE, principalement dans les établissements scolaires, en partenariat avec l'Éducation nationale. De 2007 à 2014, 8 promotions de JADE se sont succédé : 262 ambassadeurs ont sensibilisé près de 185 000 jeunes.

78. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf

79. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/bilan-jade-2012-2013.pdf

Le groupe de travail permanent sur l'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est un principe consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant dont le Défenseur des droits assure le suivi. Ce groupe pluridisciplinaire a pour objet de réfléchir à la définition et à la portée de cette notion dynamique qui doit éclairer, habiter et irriguer toute les normes, politiques et décisions des autorités concernant un ou les enfants

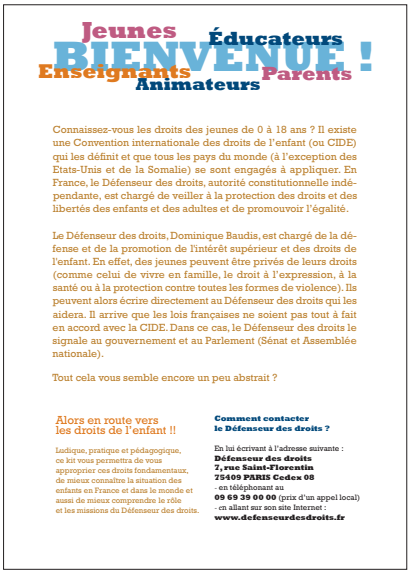
En janvier 2012, la Défenseure des enfants a pris l'initiative de **mettre en place un groupe de travail ayant pour objectif de produire des repères et des recommandations** sur lesquels s'appuyer afin de déterminer et de prendre en considération l'intérêt de l'enfant dans la prise de décisions le concernant. Il a été décidé d'élaborer ces critères et recommandations en prenant comme axe de travail la question du maintien des liens familiaux.

Présidé par M. Hugues Feltesse, délégué thématique du Défenseur des droits et ancien délégué général du Défenseur des enfants, ce groupe est composé de deux membres du collège «défense et promotion des droits de l'enfant» du Défenseur des droits, d'agents des services et d'experts extérieurs.

Le groupe de travail a produit trois rapports :

1) **le choix de la résidence des enfants lors des séparations parentales conflictuelles,** mai 2012[80],
2) **la prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans les procédures d'adoption, tant nationales qu'internationales,** mars 2013[81],
3) **le maintien des liens entre l'enfant et son parent incarcéré,** octobre 2013[82].

En 2014, le groupe de travail examine **le statut des enfants nés d'une gestation pour autrui.**


Jeunes Éducateurs
BIENVENUE !
Enseignants Parents
Animateurs

Connaissez-vous les droits des jeunes de 0 à 18 ans ? Il existe une Convention internationale des droits de l'enfant (ou CIDE) qui les définit et que tous les pays du monde (à l'exception des Etats-Unis et de la Somalie) se sont engagés à appliquer. En France, le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, est chargé de veiller à la protection des droits et des libertés des enfants et des adultes et de promouvoir l'égalité.

Le Défenseur des droits, Dominique Baudis, est chargé de la défense et de la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant. En effet, des jeunes peuvent être privés de leurs droits (comme celui de vivre en famille, le droit à l'expression, à la santé ou à la protection contre toutes les formes de violence). Ils peuvent alors écrire directement au Défenseur des droits qui les aidera. Il arrive que les lois françaises ne soient pas tout à fait en accord avec la CIDE. Dans ce cas, le Défenseur des droits le signale au gouvernement et au Parlement (Sénat et Assemblée nationale).

Tout cela vous semble encore un peu abstrait ?

Alors en route vers les droits de l'enfant !!

Ludique, pratique et pédagogique, ce kit vous permettra de vous approprier ces droits fondamentaux, de mieux connaître la situation des enfants en France et dans le monde et aussi de mieux comprendre le rôle et les missions du Défenseur des droits.

Comment contacter le Défenseur des droits ?

En lui écrivant à l'adresse suivante :
Défenseur des droits
7, rue Saint-Florentin
75409 PARIS Cedex 08
- en téléphonant au
09 69 39 00 00 (prix d'un appel local)
- en allant sur son site Internet :
www.defenseurdesdroits.fr

Un kit ludique, pratique et pédagogique sur les droits de l'enfant[83] a été publié et mis en ligne en 2012 pour permettre aux parents, enseignants, éducateurs ou animateurs de s'approprier les droits fondamentaux garantis par la Convention des droits de l'enfant, de mieux connaître la situation des enfants en France et dans le monde et de mieux comprendre le rôle et les missions du Défenseur des droits.

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

81. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-ise-adoption-v3-23-09-13.pdf

82. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-gt-10-10-13.pdf

83. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/kit-pedagogique.pdf



Le Défenseur des droits met à disposition de tous trois modules de sensibilisation et de formation à distance. Ludiques et pédagogiques, ils sont consacrés respectivement à la promotion de l'égalité dans la vie quotidienne, dans l'éducation et dans l'emploi. Elaboré dans le cadre d'un partenariat avec le Ministère de l'Education nationale, le module à destination des acteurs de l'éducation[84] comprend 8 chapitres et de nombreuses ressources pédagogiques. Il permet d'outiller les acteurs de la communauté éducative sur la promotion des droits et de l'égalité, et la prévention des discriminations.



L'information des acteurs comme du grand public passe notamment par l'élaboration d'affiches et de brochures pour mieux faire connaitre les droits de l'enfant[85] et la mission du Défenseur des droits en ce domaine[86].

84. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion_de_%20legalite/elearning/modeduc/cliquez_ici.html
85. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/plaquette-assises.pdf
86. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-enfant.pdf

c. L'action territoriale

Le programme Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE)

Initialement mis en place par la Défenseure des enfants, le programme Jade était destiné à faire connaître aux collégiens les droits des enfants, tels qu'ils sont définis par la Convention des droits de l'enfant (CIDE). Les Jeunes ambassadeurs sont des volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, recrutés par des association agrées par l'Agence nationale du service civique en concertation avec l'Institution puis formés et encadrés par elle pour réaliser, durant l'année scolaire, des interventions de présentation de la CIDE, principalement dans les établissements scolaires, en partenariat avec l'Éducation nationale.

Le Défenseur des droits a souhaité maintenir et développer ce programme en l'adaptant à la nouvelle configuration institutionnelle. Il a en effet considéré que cette action pouvait répondre à trois objectifs stratégiques de l'Institution :

- elle s'inscrit parfaitement dans la mission de promotion des droits définie par la loi organique ;
- elle permet à l'Institution de développer des relations avec un public jeune qu'elle a par ailleurs peu d'occasions de rencontrer dans le cadre du traitement des réclamations ;
- elle concourt à la notoriété du Défenseur des droits.

Le développement du programme est envisagé d'un triple point de vue : géographique, partenarial et thématique.

À l'origine, étaient concernés les départements d'Île de France, le Rhône, l'Isère, le Bas-Rhin, et, depuis 2011, La Réunion. Le public visé pour la promotion de la CIDE était essentiellement celui des collégiens et un partenariat avec les conseils généraux ont été mis en place.

Les orientations définies par le Défenseur des droits pour la poursuite du programme s'articulent autour de deux axes :

- consolider les actions menées en direction des collégiens en développant le partenariat avec les conseils généraux là où il n'est pas encore acquis (Île de France) ;
- mettre en place, avec le soutien des Conseils régionaux, un programme visant le public des lycéens et des apprentis et incluant une sensibilisation à la lutte contre les discriminations.

C'est dans le cadre de ces orientations que sont lancées en 2014 deux expérimentations menées avec le soutien des régions Rhône-Alpes (janvier 2014) et Pays de la Loire (septembre 2014) afin de tester le programme de sensibilisation des lycéens et apprentis aux discriminations.

Parallèlement, un programme Jade spécifique a été mis en place à Mayotte à la rentrée 2013, dans le prolongement de la recommandation générale concernant la situation des enfants sur ce territoire.

De 2007 à 2014, 8 promotions de JADE se sont succédé : 262 ambassadeurs ont sensibilisé près de 185 000 jeunes.

Bilan triennal des initiatives locales organisées autour du 20 novembre en vue de célébrer les droits de l'enfant

En 1954, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a recommandé à tous les pays d'instituer une Journée mondiale de l'enfance. La France a instauré cette journée au 20 novembre de chaque année. Cette date marque, d'une part, le jour de l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU de la Déclaration des droits de l'enfant en 1959, et, d'autre part celui de l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant, en 1989. Fortement impliqué dans cet évènement, le Défenseur des droits a toujours soutenu et encouragé les délégués à s'investir dans des actions de promotion des droits de l'enfant à l'occasion du 20 novembre. Œuvrer pour porter à la connaissance du grand public des droits trop souvent ignorés : tel est l'enjeu de ce rendez-vous annuel. En effet, depuis 3 ans, le 20 novembre est l'occasion pour l'ensemble de la Direction du réseau territorial de se mobiliser autour d'un objectif commun : promouvoir les droits de l'enfant, le rôle et les missions du Défenseur des droits dans ce domaine.

Véritable vecteur d'unification du réseau des délégués, le 20 novembre a mobilisé au cours des 3 dernières années : 62 délégués qui se sont engagés dans la réalisation de 96 évènements sur l'ensemble du territoire français. La nature des actions entreprises a été extrêmement variée : journées d'information, forums citoyen de la jeunesse, colloques, débats, quinzaines des droits de l'enfant, assises de la jeunesse, émissions de radio, conférences de presse… Autant d'évènements qui ont permis de sensibiliser un public diversifié.

d. La coopération internationale

L'investissement de la question des droits de l'enfant par l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)[87].

L'AOMF – réseau de médiateurs francophones créé en 1998 et dont le Secrétariat général est l'institution du Défenseur des droits – a réuni ses membres à Tirana en Albanie les 23 et 24 octobre 2012 pour une rencontre spéciale sur les droits de l'enfant. Cette thématique, retenue sur proposition du Défenseur des droits, a permis d'étendre le périmètre d'action de l'AOMF à la question des droits de l'enfant. A l'issue de la rencontre, une résolution mettant l'accent sur quatre axes prioritaires a été adoptée :

- l'élargissement des compétences des ombudsmans concernant la protection et promotion des droits de l'enfant, et le renforcement de leurs pouvoirs et moyens d'action dans ce domaine ;
- la mise en place, dans les pays n'en disposant pas encore, de mécanismes de suivi de la convention relative aux droits de l'enfant ;
- le renforcement de la coopération en cette matière ;
- l'adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre de la convention relative aux droits de l'enfant.

Le Défenseur des Droits, qui a fait sienne la résolution de Tirana, a fait élaborer par ses services un plan d'action visant à sa mise en œuvre. C'est ainsi qu'il a été procédé à la constitution d'une base de données à l'issue d'une enquête auprès des membres. En outre, un document de référence intégrant un module de formation a été élaboré afin de renforcer la capacité des collaborateurs et une formation spéciale a été organisée au Centre de formation de Rabat en décembre 2013.

En tant que Secrétaire général de l'AOMF, le Défenseur des droits s'est également chargé de la création d'un site Web AOMF dédié aux droits de l'enfant et a poussé à la création d'un groupe de travail pour faciliter la réflexion et l'adoption de stratégies permettant aux médiateurs d'agir efficacement dans le domaine des droits de l'enfant. Ce groupe est aujourd'hui composé de 13 institutions et est présidé par la Défenseure des enfants et Adjointe, Marie Derain.

87. http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/

L'expertise du Défenseur des droits au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies

Invitée par le Président du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Monsieur Ndong Ella, la Défenseure des enfants est intervenue le 13 mars 2014 à la journée annuelle des droits de l'enfant du Conseil des droits de l'Homme sur le thème de «l'accès des enfants à la justice». A ses côtés, ont participé le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'Homme, les agences spécialisées des Nations Unies et les titulaires des procédures spéciales onusiennes œuvrant dans le domaine des droits de l'enfant.

Cette journée onusienne a d'une part contribué à sensibiliser les délégations permanentes sur les obstacles et les enjeux d'un accès effectif des enfants à la justice en vue d'une meilleure protection de leurs droits.

En lien direct avec le rapport annuel consacré aux droits de l'enfant 2013 du Défenseur des droits «L'enfant et sa parole en justice», et au-delà de la valorisation des travaux menés par l'institution sur le sujet, cette intervention a également été l'occasion de démontrer que la médiation, identifiée comme une méthode de résolution des conflits, est donc une possible alternative à la justice pour résoudre certains conflits relevant du respect des droits de l'enfant.

Adoptée le 27 mars 2014 par le Conseil des droits de l'Homme, la résolution A/HRC/25/L.10 sur «l'accès des enfants à la justice» a rappelé que la Convention sur les droits de l'enfant est le standard en matière de promotion, protection des droits de l'enfant et que les Etats parties doivent adopter toutes les mesures permettant une application effective de ce texte. Enfin, les Nations Unies ont rappelé l'importance des institutions nationales chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant et de leur accorder les moyens nécessaires pour exercer leurs missions.

C. La lutte contre les discriminations et promotion de l'egalite

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.

ARTICLE 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est chargé : 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 ;

LA Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) était la plus jeune institution intégrée au sein du Défenseur des droits. En cinq années d'activité, elle avait tout juste acquis la notoriété nécessaire au déploiement de ses missions et commencé à faire ses preuves. Certains ont pu craindre que la fusion au sein du Défenseur des droits se traduirait par l'abandon d'une approche des droits renouvelée par le droit des discriminations telle qu'elle avait été initiée par la Halde, au profit d'un traitement juridique banalisé des réclamations.

Le travail du Défenseur des droits au cours de ces trois années a au contraire affirmé la continuité de l'action en matière de lutte contre les discriminations. On peut constater aujourd'hui que la fusion des autorités a permis d'amplifier le traitement des réclamations et de renforcer les stratégies d'intervention dans ce domaine.

Le champ de compétence de la Halde a été intégralement maintenu au sein du Défenseur des droits et au surplus élargi par l'adoption de deux nouveaux critères légaux de discrimination en 2012 (l'identité sexuelle) et en 2014 (lieu de résidence).

Les pouvoirs d'enquête et d'intervention ont été confortés par la création d'un délit d'entrave opposable à aux personne mises en cause et refusant de répondre aux demandes d'information de l'Institution, moyen dont ne bénéficiait précédemment que la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Le déploiement des acquis

Sur le fond, l'action du Défenseur des droits a pu s'appuyer sur les acquis résultant des méthodes initiées par la Halde et les acquis jurisprudentiels que celle-ci avait conquis devant les juridictions, pour déployer son action. Après avoir généralisé le recours aux panels de comparaison pour établir les situations de discriminations fondées sur la grossesse et le sexe, le Défenseur des droits a présenté des observations pour faire reconnaître la pertinence de cette approche devant les juridictions administratives. De la même façon, il a soutenu le recours à l'analyse patronymique comme référentiel d'analyse de traitements discriminatoires entre les salariés dans l'entreprise et indice d'une discrimination fondée sur l'origine. Il est à nouveau intervenu pour la reconnaissance d'une victime de discrimination par association qui avait été pénalisée en raison de l'engagement syndical de son conjoint. Par ailleurs, il a contribué à faire reconnaitre le droit à l'aménagement raisonnable du poste de travail de l'agent public et les conséquences de ce principe sur la prise en compte de l'état de santé et du handicap dans l'accès au poste, à la carrière, à la notation et aux primes des fonctionnaires. Enfin, et c'est inédit, le Défenseur des droits, dès janvier 2012, a pris attache avec la Cour européenne des droits de l'homme pour envisager les conditions dans lesquelles l'Institution pourrait présenter des observations dans le cadre de la tierce intervention.

Une capacité d'intervention élargie

Mais, au-delà de la poursuite et de l'approfondissement dans la mise en œuvre du droit des discriminations, l'ambition du Défenseur des droits d'opter non seulement pour l'intégration des pratiques et cultures professionnelles des institutions fusionnées, mais également pour une approche «pluridisciplinaire» des réclamations, a permis la rencontre du droit des discriminations avec les compétences plus larges du défenseur des droits.

En effet, l'intégration des quatre précédentes autorités a produit une institution transversale qui est sollicitée par un public plus large et qui détient la capacité de répondre

aux problèmes des publics discriminés en mobilisant d'autres outils que ceux de la lutte contre les discriminations comme, par exemple, le droit de la santé, les règles applicables en matière de déontologie de la sécurité ou une expertise indiscutable en matière de fonctionnement des services publics.

Le Défenseur des droits est donc demeuré le défenseur des personnes discriminées, mais avec une nouvelle palette d'intervention à sa disposition.

Ce traitement intégré des saisines a permis d'étendre la possibilité de mobiliser le droit des discriminations bien au-delà du périmètre traditionnel de l'emploi et de l'accès aux biens et services. En effet, si certaines questions transversales avaient déjà été identifiées, au sujet du droit aux prestations familiales des enfants arrivés en dehors du regroupement familial par exemple, qui intéressait le Médiateur de la République, la Défenseure des enfants et la Halde, les quatre institutions n'étaient pas nécessairement saisies par les mêmes publics sur les mêmes sujets.

Les questions aujourd'hui portées à la connaissance du Défenseur des droits l'amènent à avoir recours de manière plus significative à la prohibition des discriminations au sens du droit européen et du droit international. La lutte contre les discriminations au sein de l'Institution a emprunté des voies nouvelles : à travers certains dossiers traités en matière de déontologie de la sécurité, en particulier s'agissant de la question des contrôles « au faciès » ou des droits des personnes handicapées dans le cadre pénitentiaire ; à travers les saisines mettant en cause les droits de l'enfant, en contribuant aux solutions retenues pour l'accès au droit des enfants étrangers ou l'accès à l'éducation et aux loisirs des enfants handicapés ; on retrouve encore cette démarche à travers l'accès au soin des étrangers ou l'accès au service public sur l'ensemble du territoire.

De multiples moyens d'intervention

Par ailleurs, il ne faut pas négliger que certains problèmes de discriminations peuvent aussi trouver leur solution dans d'autres cadres juridiques. L'exemple emblématique de l'offre nouvelle que constitue le Défenseur des droits à cet égard est celui de la stratégie d'intervention qu'il a déployée sur les questions de handicap, des droits des plus âgés ou sur la situation des migrants européens en très grande précarité souvent originaires de la communauté Rom. Il a pu mobiliser de multiples registres d'action, sur divers terrains juridiques pour coordonner l'intervention d'agents issus des différentes entités fusionnées, dépassant la mise œuvre du seul droit de la discrimination. Ces évolutions, reconnues au plan européen par des institutions qui, elles aussi, avaient manifesté quelques inquiétudes en 2010, ont incontestablement renforcé son statut de mécanisme indépendant en charge de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ***(Equality body).***

La portée de l'action d'une institution comme le Défenseur des droits dépend de multiples facteurs influencés notamment par ses orientations, sa compétence technique, ses moyens mais aussi par les saisines et les sollicitations de la société civile qu'il reçoit. En ces trois années, ce guichet unique a fait la preuve de sa capacité à élargir la réponse apportée aux besoins des personnes discriminées au-delà des cadres d'une matière de spécialistes. La synergie qu'il a su créer entre les institutions d'origine a permis au Défenseur des droits d'ouvrir le champ d'intervention, pour proposer une offre de soutien plus intégrée qui a permis de renouveler les contours de la lutte contre les discriminations.

Maryvonne LYAZID, adjointe, vice présidente
du collège en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

1) Protection des droits et libertés

a. Discriminations fondées sur l'origine

Emploi privé

Harcèlement moral fondé sur l'origine[88]

Seul maghrébin dans le service, le réclamant faisait régulièrement l'objet de blagues et propos à connotation raciste. Il n'avait reçu aucun reproche professionnel jusqu'à l'arrivée d'un nouveau directeur de l'unité opérationnelle en 2003, qui lui adressait des sanctions de manière répétée au sujet de questions mineures. En 2004, plusieurs postes étaient ouverts. Il apprenait que tous ces postes avaient été pourvus par des agents justifiant d'une moindre ancienneté que lui. Il saisissait la HALDE, lorsque la situation s'était dégradée et qu'une rétrogradation sanction lui, était proposée par ses supérieurs. L'enquête révélait que le réclamant faisait l'objet de harcèlement fondé sur son origine, de sanctions disproportionnées qui avaient entrainé une dégradation de son état de santé. Le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations () devant le conseil de prud'hommes qui les a suivies. Il conclut sur la seule base des éléments transmis par l'employeur, qu'il apparaît que l'intéressé connaît un déroulement de carrière atypique, et qu'il a bien fait l'objet de harcèlement, ayant notamment pris la forme de sanctions, qui ont eu pour effet une dégradation de ses conditions de travail ayant porté atteinte à ses droits et à sa dignité, et compromis son avenir professionnel. L'employeur n'établit pas être intervenu pour faire cesser ces agissements ou avoir protégé le salarié contre les sanctions abusives et il ne justifie pas le décalage d'évolution de carrière. Au contraire, l'enquête révèle un refus de prendre en compte les plaintes répétées du salarié. Le juge départiteur a condamné l'employeur à 10 467,60 €, à titre de rappel de salaire concernant le contrat de travail, 4 000 € à titre de dommage et intérêts pour harcèlement moral, 4 000 € à titre de dommages et intérêts pour préjudice moral et financier, 10 000 € à titre de dommages et intérêts pour harcèlement discriminatoire, et le juge a annulé les deux mises à pied dont l'intéressé avait fait l'objet.

«Je ne souhaite pas recruter de salarié de cette origine, car je n'ai eu que des problèmes avec…»[89]

Le 2 août 2011, Cendrine, conseillère emploi, a signalé au Défenseur des droits les propos tenus par le responsable d'une boulangerie qui, à l'occasion d'une procédure de recrutement d'un boulanger qualifié, aurait insisté pour connaitre les origines du candidat tout en déclarant qu'il «n'était] pas raciste mais ne souhait[ait] pas recruter d'arabes car il n'a[vait] eu que des problèmes». Le Défenseur des droits s'est saisi d'office de l'examen de ce dossier afin de vérifier la conformité de cette procédure de recrutement avec le principe de non-discrimination. Le responsable de la boulangerie a confirmé à un agent du Défenseur des droits son souhait de ne pas embaucher un boulanger d'origine maghrébine tout en indiquant qu'il ne souhaitait pas être entendu par les services du Défenseur des droits. L'avocate du mis en cause a par la suite adressé au nom de ce dernier une lettre d'excuse au Défenseur des droits. Le Défenseur des droits a considéré que le gérant de la boulangerie s'était bien rendu coupable du délit de subordination d'offre d'emploi au critère de l'origine, délit prévu et réprimé par les articles 225-1 et 225-2 (5°) du code pénal et, partant, a estimé que sa responsabilité pénale pouvait être engagée ainsi que la responsabilité pénale de sa société. Compte tenu de la gravité du comportement révélé par l'enquête, comportement assumé par le mis en cause, le Défenseur des droits a proposé de mettre en œuvre une transaction pénale, conformément aux pouvoirs que lui confère l'article 28 de la loi du 29 mars 2011. L'avocate du mis en cause a donné son accord puis un courrier de demande d'homologation a été adressé au procureur de la République de Toulouse, qui a homologué la transaction pénale, dont l'exécution a éteint l'action publique.

88. Décision LCD-2011-22 du 27 juillet 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-22.pdf

89. Décision MLD-2012-80 du 8 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-80.pdf

Logement

Les ultramarins ont une nouvelle arme pour se défendre[90]

Le Défenseur des droits, qui est fortement implanté dans les départements et collectivités d'Outremer, a adopté une recommandation générale la relative aux pratiques discriminatoires subies par les Ultramarins, notamment en matière d'accès au logement et au prêt bancaire, poursuivant et complétant ainsi le travail entrepris par la Halde qui avait notamment permis que soit expressément interdits, en 2006, les refus de location aux personnes ayant un garant domicilié dans un DOM. Il a également contribué aux réflexions et travaux qui ont abouti au vote de la loi du 21 février 2014 qui interdit les discriminations fondées sur le «lieu de résidence» dans l'emploi et les biens et services, nouveau critère de discrimination qui contribue notamment à renforcer le respect effectif des droits des ultramarins.

Accès aux biens et services

Un exemple de discrimination indirecte[91]

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 Esperance, 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 euros 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.

90. Décision MLD-2012-81 du 24 mai 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2012-81.pdf

89. Décision MLD-2012-80 du 8 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-80.pdf

b. Discriminations fondées sur le handicap ou l'état de santé

Emploi privé

Mutation puis licenciement après un arrêt de maladie[92]

Laurette, responsable d'un magasin de vêtements, a été placée en congé de maladie pour une durée de six mois. Quelques jours avant sa reprise, l'employeur l'a informée de sa mutation dans un autre magasin plus éloigné, en application de la clause de mobilité prévue à l'article 4.9 de son contrat de travail, ce qu'elle a refusé. Lorsqu'elle a repris son activité au sein du magasin l'employeur lui a confirmé qu'elle devait rejoindre son nouveau magasin d'affectation, ce qu'elle a de nouveau refusé. Après de multiples atermoiements, l'employeur lui a notifié son licenciement pour faute grave (insubordination). Par la décision, le Défenseur des droits a estimé que la décision de mutation était directement liée aux arrêts maladie successifs et constituait une discrimination au sens de l'article L.1132-1 du code du travail. Il a donc décidé de présenter des observations devant le Conseil de prud'hommes de Lyon. Suivant ces observations, la juridiction a déclaré, par jugement en date du 6 septembre 2012, le licenciement nul en raison de la discrimination liée à l'état de santé dont Laurette a été victime et a condamné l'employeur à verser à cette dernière 20 000 € à titre de dommages et intérêts pour nullité du licenciement, 15 000 € à titre de dommages et intérêts pour harcèlement moral et 15 000 € à titre de dommages et intérêts pour discrimination.

Licenciement pour impossibilité de reclassement refusant de prendre en compte le handicap[93]

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 du 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, 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 expliqué 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 d'Hélène 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.

92. Décision LCD-2011-64 du 9 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-64.pdf

93. Décision LCD-2011-86 du 7 décembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-86.pdf

Une mutation professionnelle liée à l'état de santé du réclamant

Sam est technicien de maintenance. Il lui a été demandé d'effectuer des astreintes en raison d'une nouvelle organisation du secteur ce qui lui était impossible en raison de son état de santé. Après qu'un aménagement de poste a été demandé par le médecin du travail, il a fait l'objet d'une mutation justifiée selon l'employeur par une restructuration. Sam estime que cette mutation est en lien avec son état de santé et son impossibilité à effectuer des astreintes. Dans le cadre de l'instruction du dossier, un règlement amiable a été initié par le Défenseur des droits. L'employeur a accepté de recevoir le réclamant en entretien. L'employeur a finalement pris l'engagement de prendre en charge à hauteur de 200 € par mois les frais de déplacements du réclamant et d'accorder à une prime exceptionnelle de 400 € relative aux permanences effectuées lors de sa mutation. (dossier 11-08105)

Emploi public

Seule l'aptitude réelle aux différentes missions doit être prise en compte au moment de l'admission ou de la non-admission dans un corps de militaire[94]

Lucien, un ancien sous-officier, s'est vu refuser son recrutement dans le corps des sous-officiers de carrière (SOC) à l'issue de son contrat d'engagement de 6 ans, en raison de l'inaptitude physique découlant du fait qu'il souffrait d'une maladie évolutive. La Halde avait considéré qu'il avait été victime d'une discrimination prohibée fondée sur le handicap et recommandé au ministre de la Défense de réexaminer sa situation ou, à défaut, d'indemniser les préjudices subis. Ces recommandations n'ayant pas été suivies d'effet, Lucien a saisi le tribunal administratif. Le Défenseur des droits a adressé ses observations à la juridiction et conformément à l'analyse du Défenseur, le tribunal administratif a considéré que seule l'appréciation de l'aptitude réelle à exercer les missions doit être prise en compte au moment de l'admission dans un corps de militaire. Ce jugement, qui bénéficie directement à Lucien, contribue également à la consolidation du droit applicable en la matière, le juge ayant étendu aux militaires la jurisprudence relative à l'aptitude physique et les maladies évolutives appliquée jusque-là aux fonctionnaires (CE., 6 juin 2008,

94. Délibération de la HALDE n°2011-100 du 18 avril 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2011-100.pdf et décision MLD-2012-78 du 26 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-78.pdf

Reconnaissance d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap[95]

Patrick, magistrat, bénéficiait du statut de travailleur handicapé et d'un aménagement des fonctions, concrétisé par une décharge de son service d'audiences et de permanences, en contrepartie d'attributions plus administratives. Il estimait que cet aménagement avait pesé de façon défavorable dans l'appréciation de sa contribution au bon fonctionnement de la justice puisque son taux de prime modulable avait connu une baisse significative. Sa requête ayant été rejetée par le tribunal administratif, il a formé un pourvoi devant le Conseil d'État. Dans un arrêt rendu le 11 juillet 2012, le Conseil d'État s'est placé, ce qui est rare, sur le terrain de la discrimination indirecte. Il a considéré que l'appréciation comparée des contributions respectives des magistrats, pratique neutre en apparence, a néanmoins désavantagé Patrick dès lorsqu'elle a porté sur des fonctions dont il avait été dispensé du fait de son handicap. Il a renvoyé l'affaire devant le TA devant lequel le Défenseur des droits a présenté ses observations. Ce dernier a estimé que les éléments produits par le responsable de l'évaluation ne permettaient pas d'établir que la décision fixant le taux de la prime modulable reposait sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination, soulignant en particulier que les décisions litigieuses étaient indirectement fondées sur un motif à caractère discriminatoire. Le tribunal administratif a donné satisfaction au réclamant.

«Bon travail dans l'ensemble, malgré un congé de maladie»

Agnès, cadre supérieur dans une entreprise publique de télécommunications, a été absente quelques temps en raison d'un congé de maladie. Evaluée en fin d'année, sa supérieure a porté sur son évaluation deux mentions contraires à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : «semestre perturbé par un arrêt de travail» et «une activité perturbée par une absence maladie». Très souvent saisi pour des cas similaires, le Défenseur des droits a privilégié une démarche amiable et demandé à ce que de telles mentions soient supprimées, ce qui a été accepté par l'entreprise, qui a également mis en place une action de formation à destination de ses directeurs des ressources humaines, pour leur rappeler les principes permettant d'établir des évaluations objectives, exemptes de toute discrimination. Un support de formation a été élaboré par l'entreprise à destination de ses managers et mis en ligne en interne, afin de prévenir toutes les discriminations dans le cadre de l'évaluation des agents. (dossier 12-015780)

95. Décision MLD-2013-2 du 11 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-2.pdf

Protection sociale

«Avec deux enfants handicapés, elle ne doit pas être disponible»: discrimination par association[96]

Sylvie, mère de deux enfants autistes, s'est vue refuser l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi par Pôle emploi au motif qu'elle était indisponible au vu de la situation de ses deux enfants. Au terme de l'instruction du dossier, le Défenseur des droits a constaté que pour refuser l'inscription de la réclamante, Pôle emploi s'est fondé sur la qualité de bénéficiaire du RSA et sur son indisponibilité supposée pour rechercher et exercer immédiatement un emploi. Or, en vertu des dispositions de l'Instruction PE n° 2011-192 du 24 novembre 2011 (BOPE n° 2011-123), la perception du RSA ne constitue pas un obstacle à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emplois. De plus, le point 1.6 de l'instruction précitée précise qu'«(…) il ressort du code du travail que la disponibilité pour occuper un emploi n'est pas une condition de l'inscription. Une personne à la recherche d'un emploi mais indisponible peut être ou demeurer inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi». En outre, le refus opposé à la réclamante est fondé sur la prise en compte du handicap de ses enfants, qui nécessite sa présence auprès d'eux et doit à ce titre être considéré comme constitutif d'une discrimination par association, fondée sur le handicap de ses enfants. Aussi, le Défenseur des droits a recommandé à Pôle emploi de procéder à cette inscription avec effet rétroactif et d'en tirer toutes les conséquences de droit, mais aussi d'indemniser le préjudice moral subi par la réclamante.

c. Discriminations fondées sur la religion

Emploi privé

Refus de stage en raison du régime alimentaire[97]

Inès présente sa candidature pour un stage en Grande-Bretagne. L'hébergement se fait au sein de familles d'accueil, en demi-pension. Ines remplit un questionnaire détaillé sur ses pratiques alimentaires et y précise qu'elle ne mange que «halal». Lors de l'entretien de sélection, le jury l'aurait essentiellement questionnée sur ce point tout en laissant entendre que cela poserait des problèmes quant aux conditions d'hébergement. Si le fait de recueillir des informations sur le régime alimentaire des candidats paraît légitime au regard du but recherché, à savoir le placement des stagiaires au sein des familles d'accueil, le fait de les utiliser en amont de la sélection apparaît disproportionné. Aussi, cette pratique, neutre en apparence, constitue-t-elle une discrimination indirecte. Sur recommandation du Défenseur des droits, l'organisme de formation a changé ses pratiques.

96. MSP-MLD-MDE-2013-13 du 12 avril 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MSP-MLD-MDE-2013-13.pdf

97. Décision LCD-2011-53 du 3 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-53.pdf

Emploi public

Le port du foulard n'est pas interdit lors d'un concours

Myriam s'était inscrite à un concours et avait réussi l'épreuve écrite. Elle s'est présentée à l'épreuve orale en portant le foulard islamique. Les deux membres du jury lui ont indiqué que le port du voile était un critère d'élimination au concours.

Aucun texte ne prohibant le port par un adulte d'un signe religieux ostensible à l'occasion d'un concours, l'appréciation par le jury de la valeur de réclamante n'aurait donc dû se fonder que sur la qualité de ses réponses, et non sur sa religion ou ses convictions. Le caractère discriminatoire de l'appréciation portée par le jury a été pleinement reconnu par les institutions concernées. Au vu de ces circonstances particulières, l'institution organisatrice a décidé de permettre à la réclamante de se présenter à nouveau à l'oral, sans avoir à repasser l'épreuve écrite d'admissibilité qu'elle avait déjà obtenue. (dossier 09-05280)

d. Discriminations fondées sur l'identité de genre

Mention du sexe sur documents de pôle emploi

Dans l'attente du jugement rendu par le tribunal de grande instance mettant un terme à sa procédure de changement d'état civil, Nathalie ne pouvait en obtenir la rectification de la mention du sexe sur les documents de Pôle emploi ni le changement de sa pièce d'identité. L'intervention du délégué du Défenseur des droits a permis de lever rapidement ces difficultés. (dossier 11-05112)

e. Discriminations fondées sur les activités syndicales

Emploi privé

Discrimination syndicale entrainant une indemnisation et un rappel de salaire[98]

Le contrat de travail de Julien, ingénieur de production junior, a été transféré à une autre société avec reprise d'ancienneté. Il estimait que ses conditions de travail s'étaient dégradées à partir du moment où il avait été nommé délégué syndical. Un panel de salariés embauchés dans les mêmes conditions que Julien a été élaboré dans le cadre de l'enquête qui a permis d'établir qu'il avait, depuis sa désignation au comité d'entreprise, fait l'objet d'une évolution salariale nettement moins favorable que les autres salariés de la société embauchés dans les mêmes conditions que lui. La société mise en cause n'ayant apporté aucune justification, la Halde avait constaté la discrimination syndicale et décidé de présenter des observations devant la Cour d'appel saisie. La Cour a suivi le raisonnement repris par le Défenseur ainsi que les panels constitués. Cet arrêt, qui permet à Julien de bénéficier de rappels de salaire, d'une augmentation de rémunération et de 10 000 € de dommages-intérêts pour discrimination syndicale, ouvre également la voie à des comparaisons de salariés issus de plusieurs sociétés d'un même groupe, à la condition qu'il soit démontré que leurs situations sont comparables.

98. LCD-2011-57 du 10 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-57.pdf

Emploi public

Sanction abusive, changement d'affectation, baisse des notations, dégradation de l'état de santé… ingrédients du harcèlement moral[99]

Aline, aide-soignante au sein d'un établissement hospitalier, exerce des activités syndicales. A partir de là, les difficultés rencontrées s'accumulent. Elle s'est d'abord vu infliger une sanction d'exclusion temporaire de fonctions. L'établissement a alors diffusé une lettre ouverte exposant publiquement la sanction d'Aline ainsi que les détails des griefs retenus à son encontre. La sanction a cependant été annulée par la Cour administrative d'appel. Aline, qui a connu un changement d'affectation, a alors été victime d'une agression verbale de la part d'un parent du directeur, alors qu'elle distribuait des tracts syndicaux. Ses notations ont baissé, et son état de santé s'est dégradé, ce qui a justifié que la requérante soit placée en congé de maladie.

L'enquête a permis au Défenseur des droits de constater que les éléments constitutifs du harcèlement à raison des activités syndicales de la réclamante étaient réunis, et l'a conduit à présenter ses observations devant le tribunal administratif de Marseille. Par jugement du 10 juin 2013 la juridiction a accueilli favorablement les observations du Défenseur en faisant droit à la demande indemnitaire d'Aline (plus de 11 500 €) et en reconnaissant qu'elle avait été victime de harcèlement moral.

L'utilisation de panels comparatifs pour le déroulement de carrière des agents publics[100]

Des ouvriers de l'État estimaient avoir subi des retards de carrière en raison de leurs mandats syndicaux. Le Défenseur des droits a considéré en s'appuyant sur des panels de comparaison de carrière qu'à partir du moment où ils ont été investis de responsabilités syndicales, les réclamants n'ont pas bénéficié d'une évolution de carrière comparable à celle des ouvriers, dépourvus de mandats syndicaux, placés dans une situation comparable. Estimant la situation discriminatoire, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Cour administrative d'appel. La cour a retenu le principe d'une comparaison du déroulement de carrière de chacun des réclamant avec celui des employés ayant un grade et une ancienneté comparables, et donné satisfaction à deux des réclamants (CAA de Nantes, 19 juillet 2012). Les réclamants déboutés s'étant pourvus devant le Conseil d'Etat, le Défenseur des droits a formulé ses observations. Si l'ensemble des réclamants n'a pas obtenu satisfaction, on peut noter que les deux juridictions ont néanmoins retenu le principe d'une comparaison du déroulement de carrière de chacun des réclamants avec celui des employés ayant un grade et une ancienneté comparables. Le Conseil d'Etat a ainsi explicitement admis que dans le cadre de l'aménagement de la charge de la preuve, il était désormais possible, pour établir l'existence du préjudice de carrière lié en raison d'une discrimination liée à des activités syndicales, de procéder à une comparaison entre la situation de l'intéressé et celle d'agents placés dans une situation analogue (CE., 20 novembre 2013,

99. Décision LCD-2011-37 du 10 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-37.pdf

100. Décisions MLD-2012-9 à MLD-2012-19 rendues entre le 10 et le 21 février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-9.pdf et Décision MLD-2013-65 du 12 février 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-65.pdf

f. Discriminations fondées sur le sexe, la grossesse et la situation de famille

Emploi privé

Reconnaissance de la nullité de la rupture de la période d'essai[101]

Zoé, qui bénéficiait d'une promesse d'embauche, a appris qu'elle était enceinte. Elle en a informé son futur employeur, qui lui a communiqué son contrat de travail en prévoyant une date d'entrée au 1er février 2011 assorti d'une période d'essai de 3 mois. En raison de risques majeurs pour sa grossesse, Zoé a été arrêtée et a dû retarder sa prise de fonctions de quelques jours. Alors qu'elle n'avait pas encore rejoint son poste, elle a reçu une lettre de rupture de sa période d'essai au motif tiré de la « forte désorganisation » occasionnée par son absence de réelle prise de fonctions, le Défenseur des droits a considéré que la rupture de la période d'essai était liée à son état de grossesse et devait être considérée comme nulle. Il a présenté ses observations devant le Conseil de prud'hommes d'Angoulême.

La juridiction a déclaré la nullité de la rupture de la période d'essai et condamné l'employeur à verser la somme de 17 000 euros de dommage et intérêts. Les observations présentées par le Défenseur des droits ont permis de faire évoluer la jurisprudence et faire reconnaitre la nullité de la rupture de la période d'essai en raison de la discrimination, bien que cette nullité ne soit pas prévue par le code du travail.

Cette position est désormais consolidée, après que la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, suivant de nouveau les observations du Défenseur des droits), a rejeté l'appel.

Reconnaissance d'une discrimination fondée sur le bénéfice d'un congé parental[102]

Marine a repris son travail au terme d'un congé de maternité puis d'un congé parental d'éducation. Elle a reçu deux avertissements alors que son travail avait toujours donné satisfaction auparavant. Le Conseil de prud'hommes, devant lequel le Défenseur a présenté ses observations, a condamné la société qui l'employait à lui verser 6 000 € pour licenciement sans cause réelle et sérieuse et 10 000 € au titre de la discrimination. La juridiction a suivi un raisonnement identique à celui du Défenseur qui, au terme de son enquête a constaté que le licenciement avait été précédé et suivi de ceux de deux de ses collègues revenant également d'un congé parental d'éducation. Le Défenseur a également relevé la concomitance entre la reprise d'activité de Marine et la première sanction, et le fait qu'aucune des sanctions dont elle avait fait l'objet n'était justifiée. Il a estimé que ces éléments tendaient à prouver que les décisions de sanctionner la jeune femme puis de la licencier avaient un lien avec sa décision de congé parental, et donc avec sa situation de famille, constituant ainsi une discrimination.

101. Décision LCD-2011-78 du 18 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-78.pdf et MLD-2012-88 du 26 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-88.pdf

102. Décision LCD-2011-55 du 7 octobre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-55.pdf

Retour de congé de maternité : votre poste a été modifié…[103]

Olga, responsable export dans une importante société de cosmétique, s'est vu changer ses attributions au cours de son congé de maternité : alors qu'auparavant elle dirigeait 16 personnes et gérait un budget de 5 500 000 millions d'euros, à son retour elle n'exerçait plus aucune responsabilité d'encadrement et son budget n'atteignait pas 250 000 euros. Elle a fait part de sa déception à son employeur, qui l'a sanctionnée à deux reprises avant de la licencier. Après enquête, le Défenseur des droits a estimé que ce licenciement constituait une discrimination et a présenté ses observations devant la cour d'appel de Paris. Le 7 février 2013, la cour a suivi ces observations et condamné la société à verser 90 000 euros de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi et des conséquences de la nullité du licenciement jugé discriminatoire.

La situation de famille n'est pas limitée aux cas de concubinage, d'union libre et de mariage et couvre également les cas de filiation[104]

Ralph a été recruté en qualité de caméraman par une institution européenne. Après la décision d'externaliser une partie de son service audiovisuel, l'exploitation a été confiée à une entreprise privée dirigée par le père du réclamant. Après plusieurs mois d'un conflit social interne à la société, le directeur de cette dernière a été licencié. A partir de cette date les missions confiées régulièrement à Ralph depuis plusieurs années ont été considérablement diminuées. L'enquête réalisée par le Défenseur des droits a montré que Ralph était le seul salarié bénéficiant du statut qui était le sien à ne plus travailler à partir de mars 2009. Le Défenseur des droits a estimé que le non renouvellement du contrat à durée déterminée d'usage dont bénéficiait le réclamant était fondé sur un motif discriminatoire, à savoir sa situation de famille. Il a présenté ses observations devant la cour d'appel de Colmar. La juridiction, a repris les observations du Défenseur des droits et considéré que Ralph avait été victime d'une discrimination à l'embauche et a condamné la société mise en cause à 30 000 euros de dommages et intérêts. La Cour a ainsi infirmé le jugement du CPH qui avait écarté la notion de discrimination en raison de la situation de famille du réclamant au motif que cette notion était seulement limitée aux cas de concubinage, union libre et mariage. La cour d'appel de Colmar réaffirme que la notion de situation de famille couvre les cas de filiation.

103. Décision LCD-2011-1 du 29 juin 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-1.pdf

104. Décision MLD-2012-37 du 13 mars 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-37.pdf

Pressions sur une salariée pour la contraindre à avorter[105]

Patricia, potière dans une entreprise, est exposée aux poussières de plomb. A l'annonce de sa grossesse, l'employeur l'incite à avorter et exerce sur elle des pressions psychologiques. Elle est placée en arrêt de travail puis en inaptitude en raison de l'interdiction absolue à l'exposition au plomb. Malgré l'intervention de la médecine du travail et une mise en demeure du contrôleur du travail, l'employeur se refuse à la mise en conformité des locaux. Un mois plus tard, elle est licenciée pour motif économique pendant la période de protection légale. La HALDE a constaté que Patricia avait fait l'objet d'un harcèlement moral discriminatoire, d'une discrimination en matière d'emploi et de conditions de travail et d'un licenciement discriminatoire liés à sa grossesse et à son sexe et a présenté ses observations devant le Conseil de Prud'hommes. La première juridiction a rejeté les demandes en considérant que n'était pas démontrés les faits d'atteinte à la dignité et de harcèlement et que le licenciement pour motif économique dont elle avait fait l'objet, était justifié. Patricia ayant fait appel, le Défenseur des droits a constaté que l'employeur, l'avait incité à recourir à l'avortement et en refusant de lui verser ses indemnités journalières, avait exercé des pressions psychologiques., Ces faits sont constitutifs d'un harcèlement discriminatoire au sens de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008. Le Défenseur a également considéré qu'en refusant de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter l'exposition de Patricia aux poussières de plomb, l'employeur avait rendu impossible son reclassement et contraint le médecin du travail à la maintenir en inaptitude, l'empêchant d'exercer son emploi ; ce traitement infligé à une femme constitue une discrimination directe fondée sur le sexe. Enfin, il a relevé que le licenciement était intervenu pendant son congé de maternité en violation de l'article L. 1225-4 du code du travail, confirmant ainsi le caractère discriminatoire du licenciement. La cour d'appel a constaté que le licenciement économique de Patricia, intervenu pendant sa grossesse, devait être considéré comme nul. La Cour également a considéré que l'employeur avait commis des actes répétés de harcèlement moral à l'égard de Patricia et a condamné l'employeur à lui verser la somme de 44 876 €.

Transaction financière avant audience en matière de harcèlement sexuel[106]

Nina a été embauchée en contrat à durée indéterminée. Après l'arrivée de deux nouveaux managers, elle a subi les agissements répétés de harcèlement sexuel de la part de ses deux supérieurs hiérarchiques (propos à connotation sexuelle, gestes déplacés, dévalorisation et mise à l'écart). Après avoir déposé une main courante, elle a été licenciée pour insuffisance professionnelle malgré son état de grossesse.

Considérant que les agissements et propos à connotation sexuelle subis par Nina constituaient un harcèlement sexuel discriminatoire, au regard de l'article 1er de la loi 2008-496 du 27 mai 2008 et que le licenciement de la réclamante était nul car constitutif d'une mesure de rétorsion contraire à l'article L.1152-2 du Code du travail, intervenu de surcroît pendant la période de protection de la femme enceinte, le Défenseur des droits a informé les parties qu'il présenterait ses observations devant le Conseil de prudhommes. Une transaction financière est intervenue entre les parties peu de temps avant l'audience.

105. Décision MLD-2012-71 du 15 juin 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-71.pdf

106. Décision MLD-2012-73 du 2 mai 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-73.pdf

Emploi public

Une prime de fonction et de résultat pour les directeurs de service

Eva, attaché principale depuis 2007, est responsable de service. Lorsque que la collectivité décide l'attribution au coefficient maximum d'une prime de fonction et de résultat pour les agents assurant la direction d'un service depuis au moins trois ans, il lui paraît légitime de bénéficier du dispositif. Or, bien qu'elle réponde aux conditions fixées pour bénéficier de cette prime au taux maximum, elle n'a bénéficié que d'une prime minimum, le manque à gagner étant de l'ordre de 15 000 euros. Après intervention du Défenseur des droits, la collectivité a décidé de procéder au paiement de l'intégralité de la prime due. (dossier 12-013754)

«Vous êtes enceinte ? Le renouvellement de votre contrat n'est plus à l'ordre du jour»[107]

Viviane, infirmière diplômée d'Etat, est enceinte lorsque son contrat à durée déterminée arrive à échéance. Son employeur, qui avait connaissance de l'état de grossesse de la réclamante, a refusé le renouvellement du contrat pour des motifs touchant à l'intérêt du service et à l'insuffisance professionnelle de l'intéressée. Le Défenseur des droits a estimé que l'établissement n'apportait aucun élément permettant d'établir l'intérêt du service et a considéré que la décision de non renouvellement du contrat était lié à l'état de grossesse de la réclamante. Il a présenté ses observations devant le tribunal administratif, qui a fait partiellement droit aux demandes de Viviane, en annulant la décision litigieuse au motif que cette dernière ne pouvait être regardée comme prise dans l'intérêt du service. Soulignant que l'administration avait été avertie de la grossesse de l'agent, il a considéré que «s'il n'est pas établi que cette seule circonstance aurait motivé la décision de ne pas procéder au renouvellement de son contrat, cette décision ne peut toutefois être regardée comme prise dans l'intérêt du service ; qu'elle doit par suite être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête».

Rémunération

Des observations ont été présentées dans un dossier relatif à une inégalité de rémunération entre un ingénieur et une ingénieure effectuant un travail de valeur égale. Par son jugement du 11 janvier 2013, le juge départiteur du conseil des prud'hommes de Paris a condamné l'employeur à payer à la réclamante la somme de 66 356 € à titre de dommages et intérêts en raison d'une discrimination salariale fondée sur le sexe.

Règlement amiable : absence d'évolution de carrière d'une salariée en raison d'un état de grossesse et des activités syndicales

Béatrice est croupière dans un casino. En congé de maternité puis en congé parental, elle bénéficie quatre ans plus tard d'un nouveau congé de maternité. Elle est par ailleurs déléguée du personnel et membre du comité d'entreprise.

N'ayant connu aucune promotion ou évolution de salaire depuis son embauche, elle s'estime victime d'une discrimination et a saisi le Défenseur des droits qui a interrogé son employeur.

Celui-ci a fait valoir les difficultés économiques de l'entreprise et les insuffisances de la réclamante au regard de certaines fonctions. Toutefois, au terme d'une rencontre avec la salariée, il a finalement revu sa position et a accordé à Béatrice une augmentation de sa rémunération ainsi qu'un meilleur positionnement hiérarchique. (dossier 11-06062)

107. Décision MLD-2013-118 du 7 juin 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-118.pdf

Protection sociale

L'affirmation du caractère discriminatoire de l'article L.331-7 du code de la sécurité sociale[108]

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant une cour d'appel, estimant que l'article L.331-7 du code de la sécurité sociale réservant l'indemnisation du congé d'adoption à la mère, qui a la possibilité de s'en dessaisir au profit de son conjoint, revêt un caractère discriminatoire. En effet, cette disposition place les pères dont la conjointe n'ouvre pas droit à une telle indemnisation, dans l'impossibilité d'en bénéficier. Suivant la position du Défenseur des droits, la Cour a confirmé la décision favorable du TASS, rendu à la suite d'observations formulées par la Halde (cour d'appel de Reims, La caisse primaire d'assurance maladie s'étant pourvue en cassation, la Haute juridiction aura l'occasion de fixer cette jurisprudence.

Une recommandation visant à procéder à l'application des dispositions relatives au maintien de droit des intermittentes du spectacle[109]

S'agissant des intermittentes du spectacle ayant bénéficié d'un congé de maternité, le Défenseur des droits a recommandé aux caisses primaires d'assurance maladie de procéder à l'application des dispositions relatives au maintien de droit, qui permettent, dans la majorité des cas, de garantir l'indemnisation du congé de maternité. Cette recommandation porte désormais ses fruits des régularisations de prestation interviennent avant audience, pour les affaires soumises aux juridictions. Le Défenseur a également appelé l'attention des pouvoirs publics et des partenaires sociaux sur la situation des intermittentes du spectacle afin qu'elles ne soient pas pénalisées dans leurs droits, pendant et après un congé de maternité.

Biens et services

L'octroi d'une carte de transports «familles nombreuses» subordonné à des conditions devenues illégales

Marianne est mariée et mère de trois enfants, dont l'un est né lors d'une aventure extraconjugale. Sa demande de carte «Familles Nombreuses» a été rejetée au motif que sa famille «n'était pas conforme aux dispositions légales fixées par l'Etat», considérant que seuls les enfants issus de son mariage pouvaient être pris en compte pour l'établissement de la carte. Après avoir rappelé que le statut des enfants naturels et légitimes était identique, depuis la modification du code civil en 2005, le Défenseur a indiqué que le refus de carte «Familles Nombreuses» constituait à la fois une interprétation erronée des textes en vigueur, et une discrimination à raison de la situation de famille. La carte a été finalement délivrée à Marianne (dossier 13-003684)

108. Décision MLD-2012-97 du 27 juillet 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-97.pdf

109. Décision MLD-2012-39 du 8 mars 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-39.pdf

Refus de prise en charge par une assurance en raison de l'état de grossesse[110]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus d'un assureur de prendre en charge les échéances du prêt bancaire de son assurée au titre de son incapacité de travail (ITT) consécutive à un accident de la route, au motif que la réclamante qui était alors enceinte s'était ensuite trouvée être dans la période légal du congé maternité. La décision de l'assureur de refuser le bénéfice des prestations de prise en charge des échéances du prêt de son assurée, caractérisait une discrimination directe fondée sur le sexe et l'état de grossesse. Dans sa décision MLD-2012-152, le Défenseur des droits avait notamment décidé de recommander aux parties de conclure une transaction afin de réparer son préjudice matériel et moral. L'assureur a confirmé aux services du Défenseur des droits avoir signé en mai 2013 un protocole transactionnel, aux termes duquel la réclamante a été indemnisée pour les préjudices subis.

g. Discriminations fondées sur l'âge

Emploi privé

«Trop âgée»[111]

Julia, âgée de 43 ans, a postulé à un poste de chargé de projet au sein d'un réseau d'organismes. L'employeur l'a informée par courrier électronique être intéressé par sa candidature et lui a demandé des précisions sur son âge et sur l'année d'obtention de ses diplômes. Julia a apporté les précisions demandées et, en l'absence de réponse, a sollicité des explications auprès de l'employeur. Ce dernier lui a alors répondu que son profil était surdimensionné pour le poste. L'enquête réalisée par le Défenseur des droits a permis de constater que le profil professionnel de Julia correspondait au poste à pourvoir et que les justifications apportées par l'employeur ne permettaient pas de considérer que le refus d'embauche qui lui a été opposé reposait sur des motifs étrangers à toute discrimination. En effet, la personne recrutée bénéficiait d'une expérience similaire à celle de la réclamante, et toutes les personnes reçues en entretien étaient âgées de 26 à 33 ans, la personne finalement recrutée était âgée de 33 ans. En conséquence, le Défenseur des droits a décidé, d'une part, de rappeler les termes de la loi à l'employeur afin d'éviter la réitération de tels faits et, d'autre part, de recommander à l'employeur de se rapprocher de Julia en vue de l'indemniser du préjudice subi et de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de 3 mois.

110. Décision MLD-2013-150 du 29 juillet 2013 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2013-150.pdf

111. Décision MLD-2012-28 du 1er février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-28.pdf

Emploi public

«Trop jeune»

Emma est âgée de 26 ans lorsqu'elle a sollicité un poste d'assistante d'éducation au sein d'un établissement scolaire. N'ayant reçu aucune réponse à sa candidature, elle a contacté par téléphone l'établissement qui lui a précisé qu'à l'écoute de sa voix, elle semblait jeune et qu'elle n'avait sans doute pas été retenue pour cette raison, car le recrutement envisagé concernait une personne âgée de 35 à 40 ans. Interrogé par le Défenseur des droits, l'établissement a confirmé avoir privilégié le recrutement d'une personne plus âgée. Au regard des éléments recueillis au cours de l'enquête, les services du Défenseur des droits ont considéré qu'il existait une présomption de discrimination à raison de l'âge, les éléments avancés par l'établissement mis en cause ne permettant pas de démontrer que le rejet de la candidature d'Emma était fondé sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination à raison de l'âge. Compte tenu de cette analyse, l'établissement s'est engagé à proposer un poste à la réclamante lors de la prochaine campagne de recrutement. Le Défenseur des droits a pris acte de cette décision et recommandé à la direction de l'établissement de l'en tenir informé. (dossier 12-011801)

Logement privé

Refus de location à un couple de retraités[112]

Saisi par un couple de retraités qui avait engagé une procédure contentieuse pour refus discriminatoire de location à raison de l'âge, le Défenseur est intervenu auprès du bailleur, une SCI, afin de lui permettre de donner son point de vue. Face au refus répété du bailleur de reconnaître qu'il avait commis une discrimination, pourtant dûment avérée, le Défenseur a décidé de présenter ses observations lors de l'audience qui devait intervenir quelques mois plus tard. Suite à la décision du Défenseur et avant l'audience contentieuse, le bailleur a reconnu avoir commis une faute et a proposé de verser une indemnité transactionnelle de 21 000 €.

Biens et services

Le refus d'assurance pour des séniors[113]

Le Défenseur des droits avait été saisi d'un refus d'adhésion à un contrat d'assurance santé opposé aux réclamants par la Mutuelle Générale en raison de leur âge (plus de 70 ans). Le Défenseur a rappelé le principe d'interdiction des discriminations fondées sur l'âge dans l'accès aux biens et services. Toutefois, le caractère aléatoire du contrat d'assurance, les principes de sélection des risques et de leur mutualisation, peuvent justifier la prise en compte du critère de l'âge en matière d'assurance de personnes, sous réserve d'être dûment établis sur la base de données statistiques et actuarielles. Poursuivant les travaux engagés par la Halde, le Défenseur des droits, dans le cadre de sa mission de promotion des droits et de l'égalité, a invité les acteurs du secteur de l'assurance a engagé une réflexion concertée sur la prise en compte de ce critère.

112. Décision MLD-2012-28 du 1er février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-28.pdf

113. Décision MLD-2012-150 du 16 novembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-150.pdf

h. Discriminations fondées sur l'orientation sexuelle

Un refus de vente en raison de l'homosexualité des acheteuses[114]

En septembre 2007, Suzy contacte les propriétaires d'un terrain laissé à l'abandon, souhaitant le transformer en potager. Dès septembre 2007, elle en obtient la libre disposition et verse une avance de 1 000 euros sur la future vente et 100 euros pour deux mois de loyer et le remet en état. Souhaitant l'offrir à sa compagne, elle met au nom de cette dernière l'ensemble des documents préparatoires à la vente. Le propriétaire comprend alors qu'il s'agit de deux femmes vivant en concubinage. La signature de l'acte de vente est reportée puis annulée. Plusieurs témoignages attestent de propos ouvertement homophobes. Le dossier a été transmis au procureur de la République. Par jugement en date du 27 octobre 2012, le propriétaire a été condamné à 800 € d'amende, 300 € au titre des dommages et intérêts et 200 € pour les frais de procédure.

2) La promotion des droits et de l'égalité

Les réflexions et les actions engagées pour la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité répondent aux saisines individuelles que reçoit le Défenseur des droits. L'instruction des réclamations permet en effet d'identifier les cas de discriminations les plus fréquents, la manière dont les préjugés se traduisent en discriminations volontaires ou non, afin de mobiliser les acteurs pour faire évoluer les comportements et les pratiques professionnelles et de proposer des réformes législatives et réglementaires.

114. Délibération de la HALDE n°2011-54 du 7 mars 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/halde/2011-54.pdf

a. Quelques recommandations générales et propositions de réforme emblématiques

11-R009 du 11/11/2011[115]	Relèvement de la prescription de 3 mois à 1 an pour l'action pénale en matière d'infractions à la loi sur la presse fondées sur les motifs du sexe, de l'orientation sexuelle et du handicap
11-R011-11 du 1/12/2011[116]	Suppression de la condition de rattachement à une commune pendant 3 ans pour une inscription sur les listes électorales, facilitant l'accès au vote des gens du voyage
LCD-2011-91 du 12/01/2012[117]	Prise en charge des frais du CNED pour les jeunes handicapés au-delà de 16 ans
MLD-2012-41 du 8/03/2012[118]	Suppression de la condition d'âge exigée pour bénéficier de la prise en charge d'un dispositif contraceptif
MLD-2012-81 du 24/05/2012[119]	Prendre des dispositions utiles pour lutter contre le refus d'accès à un service en raison de l'origine ultramarine
Avis 12-01 du 10/07/2012[120]	Avis sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel
Proposition de réforme du 26/12/2012	Introduire le critère de l'âge dans la liste des discriminations prohibées dans l'accès au logement par la loi du 6 juillet 1989
MLD-2013-24 du 11/04/2013[121]	Amélioration des conditions de détention des personnes handicapées

115. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/11-R009.pdf

116. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/11-R011.pdf

117. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/LCD-2011-91.pdf

118. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-41.pdf

119. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-81.pdf

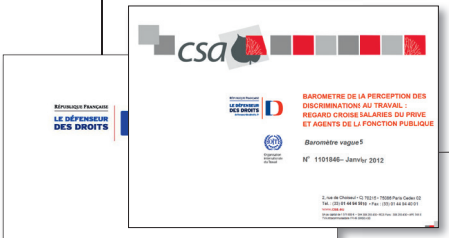
120. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/avis-parlement/2012-07-12_an-harcelement-sexuel.pdf

121. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MLD-2012-34.pdf

b. Les guides, rapports et autres publications



Certains sujets donnent lieu, parce qu'ils sont particulièrement novateurs ou parce qu'ils constituent pour les acteurs des points d'achoppement, à l'élaboration de **guides pédagogiques pour favoriser la mobilisation des acteurs et le déploiement des bonnes pratiques.** Sans détailler l'ensemble des outils élaborés, on peut relever la publication en 2012 du Guide, conçu en partenariat avec la CNIL, « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances »[122] qui permet aux entreprises de bénéficier d'une méthodologie pour diagnostiquer les discriminations et mesurer l'impact des politiques d'égalité en évitant, notamment, tout référentiel ethno-racial ou statistiques ethniques prohibés par la loi. Le Guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine (mars 2013)[123], fruit d'un groupe de travail ayant associé l'ensemble des acteurs de l'emploi, constitue une autre publication majeure du Défenseur des droits. En s'attaquant à un angle mort des inégalités de salaires entre femmes et hommes, il montre que les critères pris en compte pour évaluer les emplois sont bien souvent biaisés et que les compétences évaluées dans les emplois à prédominance féminine sont ainsi moins valorisées. Le Défenseur des droits veut ainsi contribuer à l'effectivité du principe « un salaire égal à travail de valeur égale » qui tient compte de la ségrégation professionnelle dont les femmes sont victimes mais reste encore trop méconnu des acteurs de l'emploi. Enfin, en février 2014, le Défenseur des droits a publié le « Guide pour l'accessibilité des établissements recevant du public des collectivités »[124] pour offrir des réponses pratiques aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 qui prévoit que *« les établissements existants recevant du public doivent être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées »*. Ces guides ont fait l'objet de multiples présentations et ont servi d'appui, comme d'autres outils, aux séances de formation et de sensibilisation réalisées auprès de professionnels, d'associations et dans le cadre universitaire. D'autres outils ont été développés et mis à disposition de tous, tels que le guide pratique « louer sans discriminer »[125] ou une fiche d'appui à la rédaction des offres d'emploi[126], afin de diversifier les recrutements sans recruter.



Le Défenseur des droits mène des enquêtes annuelles menées avec l'organisation internationale du travail (OIT) sur les perceptions des discriminations dans le travail[127]. Ce baromètre régulier permet d'analyser les évolutions du ressenti des salariés et agents de la fonction publique. Il se voit dorénavant adjoindre chaque année un volet spécifique pour préciser le diagnostic sur certaines discriminations.



Bilan de l'application de la circulaire interministérielle du 26/08/12 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites août 2012-mai 2013 (juin 2013)[128]

Ce rapport examine les conditions de mise en œuvre des évacuations, et particulièrement l'application par les préfets de la circulaire du Premier Ministre du 26 août 2012, notamment dans son volet de protection sanitaire et sociale des populations concernées, d'accès aux droits, de respect des droits de l'enfant et en matière de conformité avec les exigences du droit européen s'agissant du respect de la dignité des personnes concernées.

122. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion_de_%20legalite/progress/fiches/ldd_cnil_interactif.pdf
123. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-salaire-egal-travail-valeur-egale.pdf
124. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/201402_guide_accessibilite_erp.pdf
125. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/2012-10-16-guide-immobilier.pdf
126. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/fiches-thematiques/discri-redaction-offres-emploi.pdf
127. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/ifop-ddd-note-de-synthese-2014-02-03.pdf
128. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-roms-2013-06-25.pdf

c. L'action territoriale

Appui du Défenseur des droits à la mise en place et au suivi de l'Observatoire régional des métiers en Provence Alpes Côte d'Azur

En région Provence Alpes Côte d'Azur, le Défenseur des droits accompagne la mission d'observation des discriminations confiée, par l'Etat et la Région, à l'ORM -Observatoire régional des métiers-, avec une priorité donnée aux discriminations liées à l'origine dans l'emploi et la formation.

Cette action illustre à la fois la mobilisation de décideurs locaux et des acteurs du territoire et le rôle du Défenseur des droits dans ces dynamiques locales. L'objectif est double : mieux connaitre les phénomènes de discriminations et la façon dont ils impactent le territoire régional mais, aussi, rendre plus lisibles les actions et les initiatives prises pour les combattre, comme par exemple les Journées régionales d'observation des discriminations (dont la première a eu lieu le 7 décembre 2012), les semestriels «les discriminations en questions» produits par l'ORM (décembre 2012, juillet et décembre 2013), l'appui à une étude, produite en 2013, sur «le vécu des discriminations : quelles conséquences sur les trajectoires professionnelles».

Participation du Défenseur des droits au Plan Egalité d'accès à l'emploi et dans le travail en Ile de France

Toujours soucieux de développer la dimension locale de son activité et de construire un fort partenariat avec les acteurs intentionnels, mais également les partenaires sociaux et le milieu associatif, le Défenseur des droits a souhaité s'associer pleinement au Plan d'actions concertées pour l'égalité d'accès à l'emploi et dans le travail en Ile-de-France, initié en mars 2009 à l'occasion d'une déclaration commune d'engagements signée par les partenaires sociaux et l'Etat, rejoints en février 2011 par la Région Ile-de-France.

Ainsi, en décidant de signer la seconde déclaration commune en janvier 2013, le Défenseur des Droits exprime son soutien à la dynamique locale du Plan d'actions et s'engage à apporter son expertise sur les quatre thématiques du Plan, à savoir :

- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes,
- l'accès et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés,
- l'accès, le maintien et l'évolution dans l'emploi des seniors,
- l'articulation entre les discriminations liées à l'origine et les territoires.

Maryvonne LYAZID, Adjointe du Défenseur des droits en matière de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, est intervenue en ouverture du séminaire du 12 décembre 2013 consacré à l'accès à l'emploi et au travail des jeunes et des séniors.

d. La coopération internationale

En juillet 2011, le Défenseur des droits est investi par le gouvernement français de la mission de **«mécanisme indépendant»**[129] prévu à l'article 33 § 2 de la **Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées,** afin de participer à la mise en œuvre de cette convention internationale ratifiée par la France en février 2010.

C'est dans cette perspective qu'il a organisé à Genève en septembre 2012 au Palais Wilson de l'Organisation des Nations Unies un «événement parallèle» (Side-event)[130] en marge de la 8e session du Comité de suivi onusien responsable de la Convention handicap. Cet évènement intitulé : *«Les mécanismes indépendants de l'article 33.2 et la Convention relative aux droits des personnes handicapées»* a été l'occasion d'examiner les différents statuts et rôles des mécanismes indépendants existant dans certains États parties.

Cette manifestation a été réalisée en partenariat avec le **Réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (EQUINET** – le Défenseur des droits étant membre élu du conseil d'administration de ce réseau), le **Groupe européen des institutions nationales des droits de l'Homme, le Forum européen des personnes handicapées, le Conseil national consultatif des personnes handicapées** (CNCPH) et le Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes (CFHE).

L'objectif de cet évènement était de sensibiliser les Etats à la nécessité de mettre en place des mécanismes indépendants afin d'assurer la promotion, la protection et le suivi de la Convention. Les organisations investies aujourd'hui de cette mission ont également eu l'occasion de partager leurs expériences sur les modalités de mise en œuvre de ce suivi et sur la spécificité de leur action, au regard de celle des gouvernements d'une part et de la société civile d'autre part. Les deux-tiers des membres du Comité sur les droits des personnes handicapées onusien (CDPH) étaient présents, dont son président. Celui-ci a demandé à être destinataire des conclusions des travaux des mécanismes et a fait part de sa préoccupation de ce qu'aucun des quelques pays examinés par le Comité depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 2008 n'avaient mis en place de mécanisme réel et effectif.

La réflexion initiée lors de cet évènement se poursuit dans le cadre du Groupe de travail sur la CDPH du Groupe européen des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH), dont la CNCDH est le membre français et auquel le Défenseur des droits participe également.

Cet événement aura par ailleurs permis au Défenseur des droits de poser des modalités de collaboration avec le Comité et son secrétariat. Il a depuis proposé des contributions dans le cadre d'appels à commentaires lancés par le Comité ; il lui a notamment transmis en février 2014, une «Communication liée au Projet d'Observation générale n ° 1 sur l'article 12», article relatif à la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité.

D. La déontologie de la securité

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.

129. http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/international/cidph

130. http://www.treatybodywebcast.org/frenchsideevent/

ARTICLE 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est chargé : 4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

AU terme de ces trois années d'activité de l'Institution il est possible de dresser un premier bilan de l'activité du Défenseur des droits, l'apport du Défenseur des droits depuis 2011 au regard de l'héritage de la mission de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS).

Les effets majeurs de l'ouverture de la saisine

On ne saurait, concernant les réclamations individuelles, dresser un bilan exhaustif des effets positifs et des actions dans des domaines qui restent à améliorer mais, plus modestement de souligner à grands traits certains d'entre eux.

Si, dans sa définition, la mission du Défenseur des droits dans le domaine de la déontologie de la sécurité est identique à celle de la CNDS, la loi organique a cependant donné des pouvoirs au Défenseur des droits qui n'existaient pas précédemment, notamment en lui offrant la possibilité de se saisir d'office et en permettant à toute personne s'estimant victime de manquement à la déontologie et à tout témoin de le saisir directement, ce qui a entraîné une augmentation continue des réclamations depuis 2011. Il convient par ailleurs de noter que l'activité de promotion des droits et de l'égalité mise en avant par l'Institution constitue une avancée notable dans la mesure où elle n'avait pas pu être développée par la CNDS, faute pour celle-ci de pouvoir bénéficier des ressources humaines nécessaires. Ces initiatives ont contribué à élargir la notoriété et la visibilité de l'action menée.

Le rassemblement des missions de quatre autorités administratives indépendantes au sein de la même Institution, autorité de surcroît constitutionnelle, facilite également sa saisine par les citoyens qui n'ont, désormais, qu'un seul interlocuteur même si leurs réclamations recouvrent des critères relevant de plusieurs missions ce qui permet une réponse plus pertinente du fait d'une synergie transversale très opérationnelle.

La position du Défenseur des droits est désormais clairement établie en tant que contrôleur externe des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, consécration qui figure désormais dans le code commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale entrée en vigueur le 1er janvier 2014.

Cette reconnaissance transparaît dans la manière dont le Défenseur des droits est considéré par les autorités ministérielles, et les différents partenaires dont la société civile. Ainsi, aujourd'hui, le Défenseur des droits est notamment présent dans les formations des forces de sécurité régaliennes et privées, dans le suivi des assises de la formation de la police nationale, dans le comité d'orientation de l'Inspection générale de la police nationale et certaines de ses recommandations ont été prises en compte dans le code de la police nationale et de la gendarmerie nationale quant à l'identification nécessaire des forces de sécurité régaliennes, et des limites dans la restriction des contrôles d'identité et des palpations de sécurité qui sont indispensables pour la protection des droits fondamentaux des citoyens.

Depuis mai 2012, on a pu constater avec satisfaction un changement de position du ministre de l'Intérieur par rapport à ses prédécesseurs, à savoir la décision de ne plus

attendre de manière systématique la décision judiciaire définitive pour prendre des sanctions disciplinaires, il n'en demeure pas moins que cette position est essentiellement théorique et que les sanctions, lorsque certaines ont été prises, ne sont pas au niveau de ce que peuvent attendre les citoyens victimes d'agissements graves non conformes à la déontologie, suscitant ainsi de l'incompréhension de leur part à l'endroit des institutions républicaines et des forces de sécurité ce qui ne contribue pas à apaiser les tensions qui peuvent exister, dans certains quartiers, entre la population et les forces de l'ordre.

D'autant que sur un plan plus général, au-delà des sanctions recommandées par le Défenseur des droits dans ses décisions, l'absence d'un rapport annuel de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) avec une relation des faits ayant motivé des sanctions ne peut que susciter des interrogations. Certes, des chiffres sur les sanctions prononcées par l'IGPN et l'IGGN sont publiées chaque année mais sans que l'on connaisse précisément les faits qui sont sanctionnés. Or, la société civile ne peut, aujourd'hui, continuer à accepter l'absence de lisibilité sur ces sanctions. Ce manque de transparence est regrettable car il entraîne de la méfiance à l'endroit d'Institutions qui, par ailleurs, font des efforts d'ouverture et de transparence pour rassurer la population.

Ces premières avancées méritent d'être poursuivies et étendues en direction des autres professions exerçant dans le domaine de la sécurité et qui relèvent de la compétence de l'Institution (policiers municipaux, douaniers, agents de sécurité dans les transports publics, agents privés de sécurité…).

Le choix d'investir sur le lien police/citoyens

La société civile a, par ailleurs, trouvé dans le Défenseur des droits un relais actif et impartial de ses préoccupations. Ainsi pour les contrôles d'identité dans le cadre d'un rapport relatif aux relations police/population rendu public en octobre 2012, une analyse du récépissé en cas de contrôle d'identité et de sa transposition éventuelle en France, demandée avec force par différentes associations, a été faite à partir des expériences étrangères. Dans le même souci d'impartialité, les syndicats de police comme les militaires de la gendarmerie ont également été sollicités et écoutés. A cet égard l'ensemble des préoccupations de l'Institution ont été prises en compte, le débat concernant aussi bien la déontologie des forces de l'ordre et le fonctionnement des services publics de sécurité, que la lutte contre les discriminations et les droits des mineurs.

Dans la suite de ce rapport, un groupe de travail a été constitué depuis novembre 2013 chargé de poursuivre la réflexion sur les contrôles d'identité, non plus sur le versus récépissé mais sur le code de procédure pénale essentiellement dans son article 78-2.

Deux autres rapports en 2013 ont été dressés sur trois moyens de force intermédiaire et les actions du Défenseur des droits en détention entraînant des recommandations nombreuses et importantes dans ces deux domaines.

Il faut souligner également la constitution d'un réseau européen en 2013 (Independent Police Complaints Authorities'Network -IPCAN) qui permet de rassembler les homologues du Défenseur des droits dans le domaine de la déontologie de la sécurité, de confronter les usages sur des sujets communs et donc de faire avancer les pratiques professionnelles dans le souci constant du respect des droits des citoyens.

A l'évidence au bout de trois années, le Défenseur des droits s'est imposé comme une Institution incontournable et indispensable dans notre pays, y compris aux yeux de ceux dont sa création suscitait une certaine défiance.

Françoise MOTHES, adjointe, vice-présidente du collège
chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité

1) Protection des droits et libertés

a. Les violences

Interpellation, violences, examen médical en garde à vue, fidélité des procès-verbaux d'audition[131]

Saisi des circonstances et de l'interpellation et du déroulement de la garde à vue, dans le 19e arrondissement de Paris, les 14 et 15 juillet 2010, du jeune K. H., âgé de 15 ans au moment des faits, le Défenseur des droits n'a pas constaté d'usage disproportionné de la force au moment de l'interpellation, il a en revanche regretté le caractère tardif de l'examen médical du jeune garçon, réalisé près de quinze heures et trente minutes après son placement en garde à vue, et a dénoncé l'absence de mention sur le procès-verbal d'audition du souhait du jeune homme de se plaindre des violences au cours de son interpellation, souhait pourtant invoqué à quatre reprises au cours de l'audition. Le Défenseur des droits a demandé l'amélioration de l'organisation permettant une présentation des personnes gardées à vue à un médecin dans les meilleurs délais, et a recommandé l'engagement de poursuites disciplinaires contre le policier ayant procédé à l'audition du mineur.

Interpellation, violences, décès[132]

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 un 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 que M.B. soit démenotté, ce que les policiers refusent de faire 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.

131. Décision MDS-2010-112 du 27 juillet 2010 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-112.pdf

132. Décision MDS-2009-207 du 25 novembre 2011 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2009-207.pdf

b. Le recours aux moyens de force intermédiaires

Interpellation, moyen de force intermédiaire (flash-ball superpro), décès[133]

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 près, 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.

131. Décision MDS-2010-169 du 7 février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-169.pdf

Interpellation, arme de service, moyens de force intermédiaire (gaz lacrymogène, tonfa, pistolet à impulsions électriques TASER), décès[134]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles M. A. est décédé le 30 novembre 2010 à l'issue de son interpellation par des policiers. Un équipage de police a été appelé pour intervenir dans un différend entre un locataire et son sous-locataire, M. A. Une fois dans l'appartement, les deux policiers ont demandé à M. A. ses papiers d'identité, A ce moment-là, M. A., en situation irrégulière sur le territoire français, s'est saisi d'un marteau d'une quarantaine de centimètres et en a menacé les deux policiers. Ils ont tenté de le désarmer, en vain, en sortant leur arme de service pour l'impressionner, puis en lui portant un coup de tonfa sur le poignet et enfin en faisant usage de gaz lacrymogène. M. A. s'est enfui dans les étages.

M. A. a été retrouvé dans un couloir par l'un des équipages arrivés en renfort. Réfugié dans un ascenseur, il refusait d'en sortir et faisait de grands gestes avec son marteau. Deux policiers munis d'un pistolet à impulsion électrique «taser X 26» ont fait usage de cette arme, en mode tir, à une reprise, mais M. A. a abattu son marteau sur l'épaule d'un policier. M. A. a été désarmé au moyen d'une clé de bras. Après beaucoup de difficultés, M. A. a été mis au sol. Le plus haut gradé, un capitaine de police, a demandé à la plupart des effectifs présents de s'éloigner.

Les policiers rencontrant des difficultés pour finaliser rapidement le menottage, deux policiers ont utilisé un pistolet à impulsion électrique en mode contact sur M. A. L'historique d'utilisation des deux pistolets à impulsion a fait état de onze utilisations pour l'un et de six pour l'autre. Plusieurs utilisations enregistrées n'ont reçu aucune explication par les fonctionnaires de police, l'une des deux armes étant une arme de remplacement, non munie d'un dispositif d'enregistrement audio et vidéo.

M. A., menotté et entravé, a été porté, puis allongé sur le sol de l'ascenseur, à plat ventre et a constamment été maintenu par quatre policiers. Arrivés au rez-de-chaussée, ils se sont rendus compte que M. A. était inconscient et qu'il avait vomi pendant la descente. Les secours n'ont pas pu le réanimer.

Le Défenseur des droits, sans relever de manquement à la déontologie concernant la sortie d'arme, l'usage du tonfa et du gaz lacrymogène, a recommandé que le cadre d'emploi de cette dernière arme soit ponctuellement rappelé aux forces de l'ordre, ayant constaté une insuffisance de formation à l'usage de cette arme. Le Défenseur des droits a relevé le trop grand nombre de policiers intervenus. Concernant le pistolet à impulsion électrique «taser X 26» Défenseur des droits a rappelé la dangerosité de cette arme et la nécessité de limiter son utilisation, en recommandant la restriction ou l'interdiction de son usage pour menotter une personne, ainsi qu'une interdiction de l'utilisation des armes de remplacement non munies d'un dispositif d'enregistrement. Il a également recommandé l'introduction de poursuites disciplinaires à l'égard des deux policiers pour avoir fait un usage abusif de cette arme lors du menottage et a noté qu'un médecin aurait dû être contacté immédiatement pour s'assurer de la santé de M. A.

Concernant les gestes de contrainte effectués sur M. A., une fois maitrisé, le Défenseur des droits a relevé que M. A. avait fait l'objet de gestes de maîtrise ininterrompus et non nécessaires après son interpellation. Il a recommandé la diffusion d'une nouvelle note relativement aux interpellations violentes et à l'encadrement des gestes de maîtrise pouvant être pratiqués dans ce contexte, ainsi que l'introduction de poursuites disciplinaires à l'égard des quatre policiers pour avoir exercé des gestes de contrainte disproportionnés à l'égard de M. A. dans l'ascenseur et n'avoir pas prêté attention à son état de santé.

134. Décision MDS-2010-167 du 10 avril 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-167.pdf

c. Les manifestations

Manifestation, désincarcération, menottage, confiscation de matériel vidéo[135]

Le Défenseur des droits a été saisi des conditions de l'intervention, à Caen, de fonctionnaires de police et de militaires de la gendarmerie, le 5 novembre 2010, 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. Il a critiqué la méthode employée pour «délivrer» les manifestants, leur menottage une fois désentravés, et la confiscation du matériel vidéo d'un manifestant qui filmait l'opération. Le Défenseur des droits a recommandé qu'une réflexion soit engagée sur l'adaptation du matériel utilisé et de la méthode employée pour ce genre d'intervention afin d'éviter que des personnes placées sous la responsabilité des forces de l'ordre ne soient blessées par leur action. Il conviendrait notamment d'encourager un accompagnement médical tout au long de l'opération de désincarcération ainsi qu'à son issue. Il a recommandé que les dispositions de l'article 803 du code de procédure pénale soient rappelées aux fonctionnaires de police et aux gendarmes interpellateurs ; et enfin, qu'il soit rappelé aux fonctionnaires de police intervenus au cours de cette opération, les termes de la circulaire du 23 décembre 2008 du ministre de l'Intérieur sur la confiscation de matériel d'enregistrement d'image et rappelle que cette mesure est susceptible de constituer une voie de fait.

Mineur, Manifestation, moyen de force intermédiaire (LBD 40*46), blessure grave (perte d'un œil)[136]

Saisi des conditions dans lesquelles un jeune garçon âgé de 16 ans a été blessé au niveau du visage par un flash ball, à la suite d'une intervention des forces de l'ordre, le 14 octobre 2010, à Montreuil. Le Défenseur des droits a recommandé au ministre d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'auteur du tir qui a atteint le lycéen au visage, et de son supérieur hiérarchique qui a estimé que la situation permettait le recours au lanceur de balles de défense, alors que les investigations ont permis de constater que la situation ne s'y prêtait pas. L'enquête a également démontré que le gardien de la paix, habilité à l'usage du lanceur en 2008, n'avait pas suivi la formation continue qui conditionne chaque année le maintien de cette autorisation. Il n'en connaissait même pas l'existence. Le Défenseur des droits a donc demandé au ministre la mise en application immédiate des textes entourant l'usage de ce type d'arme. Enfin, un défaut de réglage a été constaté sur l'arme mise en cause et le Défenseur a recommandé que la réflexion en cours au sein du ministère de l'Intérieur, portant sur l'évaluation du lanceur de balles de défense, dit «flashball», modèle «superpro» et sur les évolutions qui pourraient être envisagées quant à son emploi soit étendue au lanceur de balles de défense de calibre 40x46 millimètres.

136. Décision MDS-2010-142 du 7 février 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-142.pdf

135. Décision MDS-2009-212 du 10 décembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2009-212.pdf

d. Les relations avec les mineurs

Saisine d'office, Mineur, Manifestation, moyen de force intermédiaire (flash-ball superpro), blessure grave (perte d'un œil)[137]

Le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office des circonstances dans lesquelles un jeune enfant de 9 ans a été grièvement blessé à l'œil par un tir de Flash Ball,. L'auteur du tir a affirmé avoir agi dans le cadre de la légitime défense, après sommation, pour protéger un collègue que l'enfant aurait visé avec une pierre. Le Défenseur des droits estimant que le tir n'était pas proportionné au danger représenté par un jeune enfant de très faible corpulence qui arrivait « au niveau du coude » des militaires, selon leurs propres termes, - 24 kilogrammes pour une taille d'un mètre 35 -, et quand bien même aurait-il menacé l'un des gendarmes avec une pierre, ce qui n'a été corroboré par aucun témoignage. De plus, les gendarmes étaient vêtus d'une tenue de protection spécialement conçue pour les opérations dites de maintien de l'ordre. Le Défenseur des droits a donc conclu à un manquement à la déontologie et a demandé au ministre de la Défense que des poursuites disciplinaires soient engagées contre l'auteur du tir disproportionné de Flash Ball. Le Défenseur des droits a également demandé que des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre de ce militaire et de son collègue qui se sont abstenus de s'assurer, immédiatement après le tir de Flash Ball, de l'état de santé du jeune blessé. L'examen de cette affaire a mis au jour plusieurs dysfonctionnements inhérents au Flash Ball qui ont conduit le Défenseur des droits à formuler plusieurs demandes afin d'en limiter la dangerosité.

Mineur, contrôle d'identité, intervention à l'école[138]

Le Défenseur des droits, saisi d'une réclamation relative aux conditions dans lesquelles l'identité d'un homme a été contrôlée par un militaire de la gendarmerie, au bord d'une rivière puis au sein d'un établissement scolaire, le 26 mai 2011, à Dzoumogné (Mayotte), vers neuf heures du matin a recommandé qu'un texte soit diffusé aux forces de police et de gendarmerie portant obligation de solliciter l'autorisation préalable du proviseur, du principal ou du directeur de l'établissement scolaire pour y pénétrer, quelqu'en soit le motif.

e. Les refus de plaintes

Refus de plainte, garde à vue[139]

Le Défenseur des droits a été saisi des difficultés opposées à un enregistrement d'une plainte, le 18 octobre 2010, concernant des dommages très importants occasionnés au véhicule de la réclamante, le rendant inutilisable. Le fonctionnaire de police a conditionné l'enregistrement de sa plainte à la production d'un devis des frais de réparation du véhicule, alors même que l'assurance conditionnait les réparations à un dépôt de plainte. Le Défenseur des droits a demandé qu'il soit rappelé aux fonctionnaires de police, l'obligation qui s'impose à eux, en vertu de l'article 15-3 du code de procédure pénale et de l'article 5 de la charte de l'accueil du public et de l'assistance des victimes, de recevoir les plaintes des victimes d'infraction.

Le Défenseur des droits a demandé que ce rappel soit accompagné d'une note précisant que les victimes ne sont pas tenues d'apporter la preuve de l'infraction au moment de l'enregistrement de leur plainte et qu'en conséquence, aucun document tel que devis de réparation ou certificat médical ne saurait conditionner l'enregistrement de la plainte.

137. Décision MDS-2011-246 du 3 juillet 2012http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2011-246.pdf

138. Décision PDS-2011-93 du 9 août 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/PDS-2011-93.pdf

139. Décision MDS-2010-155 du 17 décembre 2012 http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-155.pdf

f. La déontologie de la sécurité en milieu pénitentiaire

Isolement carcéral, Hospitalisation[140]

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux mesures d'isolement carcéral dont une personne détenue a fait l'objet, entre 2008 et 2010. Le Défenseur des droits a recommandé qu'il soit opéré une clarification des dispositions de l'article R. 57-7-75 du code de procédure pénale, relative aux interactions entre hospitalisation et isolement carcéral.

g. Les forces de sécurité privées

Agent de sécurité – carte professionnelle – règlement amiable[141]

Le réclamant, agent de sécurité en exercice, a déposé en 2009 une demande de délivrance de carte professionnelle auprès des services préfectoraux pour se conformer aux nouvelles dispositions du décret n°2009-137 du 9 février 2009. Malgré plusieurs relances auprès du service concerné, et alors que rien ne s'opposait à la délivrance de ce document désormais indispensable pour exercer sa profession, il n'avait toujours pas obtenu de réponse à sa demande en 2012, soit trois ans après le dépôt de son dossier en préfecture. A la suite de la saisine du préfet de police par le Défenseur des droits, le réclamant a enfin obtenu sa carte professionnelle d'agent de sécurité. (dossier 12-08368)

2) promotion des droits et de l'égalité

La mission déontologie de la sécurité du Défenseur des droits a vu les modalités de son action s'étendre, avec le développement de l'action de promotion des droits et de l'égalité en faveur des victimes de manquements aux règles de déontologie de la sécurité. Par cette action de promotion, le Défenseur des droits a été en mesure de mieux contribuer, ces trois dernières années, à l'évolution des règles de déontologie de la sécurité, tout en s'assurant de leur mise en œuvre effective et de leur respect.

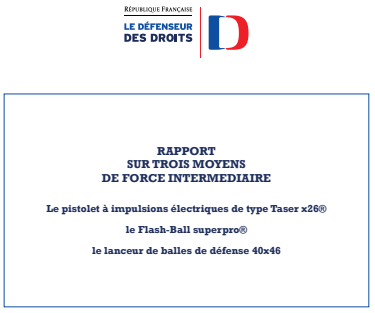
a. Quelques recommandations générales emblématiques

MDS-2009-212 du 10/12/2011[141]	Identification des fonctionnaires de police
2013-36 du 26/03/2013[142]	Encadrement des palpations de sécurité
MDS-2010-155 du 17/12/2012[143]	Obligation de recevoir les plaintes des victimes d'infraction
MDS-2011-113 du 13/11/2011[144]	Traitement des migrants dans la région de Calais par les forces de Police
MDS-2013-40 du 26/03/2013[145]	Conditions de convocation et d'audition des mineurs de moins de 10 ans mis en cause
MDE-MDS-2012-61 du 26/03/2012[146]	Interventions des forces de sécurité à domicile en présence d'enfants
MDS-2013-42 du 26/03/2013[147]	Examen médical systématique en cas de prolongation de la garde à vue pour un mineur de 13 ans



141. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2009-212.pdf
142. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-36.pdf
143. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2010-155.pdf
144. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2011-113.pdf
145. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-40.pdf
146. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-MDS-2012-61.pdf
147. http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDS-2013-42.pdf

b. Les rapports

	Rapport relatif aux relations police-population et aux contrôles d'identité (octobre 2012)[148] Trois axes y sont notamment mis en lumière : les policiers et les gendarmes doivent être identifiables par un numéro de matricule, la pratique des palpations de sécurité doit être juridiquement encadrée dans le code de procédure pénale. Le Défenseur des droits appelle enfin de ses vœux que tout nouveau « dispositif de régulation des contrôles » soit expérimenté avant sa généralisation.
	Rapport sur l'utilisation par la police et la gendarmerie nationales, de trois moyens de force intermédiaire, le pistolet à impulsions électriques Taser X26® et deux lanceurs de balles de défense (le Flash-Ball superpro® et le LBD 40x46) (mai 2012)[149] Le nombre des armes à létalité réduite en dotation parmi les forces de l'ordre, la gravité des dommages corporels parfois occasionnés et le retentissement médiatique de certaines affaires ont conduit le Défenseur des droits à rédiger un rapport général sur leur utilisation par la police nationale et la gendarmerie nationale. Ce rapport a pour objet de compléter l'encadrement des modalités de recours à ces trois armes, par une modification de leur cadre d'emploi, en renforçant et en harmonisant les interdictions d'usage et précautions d'emploi fixées par la police et la gendarmerie, et en restreignant l'utilisation de ces armes à certaines situations.
	Bilan de l'action menée entre 2000 et 2013 auprès des personnes détenues (octobre 2013)[150] Au titre de ses quatre missions historiques : lutte contre les discriminations, défense des droits de l'enfant, relations avec l'administration, déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits propose plusieurs mesures d'amélioration concrètes dont notamment l'allongement de la durée des parloirs pendant les vacances scolaires, l'indemnisation de frais de déplacement et d'hébergement pour les familles à faibles ressources venant rendre visite à un détenu, ou rendre les prisons accessibles à tous les types de handicap.

148. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_controle-identite-final_0.pdf

149. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_deontologie_sur_trois_moyens_de_force_intermediaire_1.pdf

150. http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf

c. La coopération internationale

Un nouveau réseau pour le Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité

Des quatre institutions qui ont précédé le Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie de la sécurité était la seule à ne pas disposer d'un réseau de collaborateurs européens ou internationaux.

L'une des avancées du Défenseur des droits à l'international a été de développer de nouveaux partenariats avec ses homologues et institutions internationales compétentes dans le domaine de la déontologie de la sécurité.

A partir de 2012 plusieurs contacts ont été noués avec des homologues du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité (Belgique, Espagne, Pays Bas…). Françoise Mothes, Adjointe du Défenseur des Droits Dominique Baudis, et Vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité a également rencontré le Comité de déontologie policière (Tribunal administratif spécialisé) et le Commissaire à la déontologie policière québécois lors d'un déplacement au Canada. Dans cette même perspective a été organisée une rencontre avec l'Ombudsman de l'Ontario, afin de recueillir des informations sur l'efficacité des opérations de l'unité des enquêtes spéciales de Toronto.

Au-delà, le Défenseur des droits a pris l'initiative de la création d'un réseau d'homologues, **l'Independent Police Complaints Authorities'Network – IPCAN,** réseau inexistant sur la scène internationale jusqu'en 2013.

Les 27 et 28 mai 2013, le Défenseur des droits a réuni à son initiative à Paris pour une première rencontre, une dizaine de ses homologues en matière de déontologie de la sécurité dans le cadre d'un séminaire intitulé «Le rôle des organismes indépendants en matière de déontologie de la sécurité». L'objectif était d'échanger sur des sujets d'intérêt commun en matière de traitement des plaintes contre la police et autres forces de sécurité, tels que les sanctions disciplinaires, les modes alternatifs de résolution des litiges entre les citoyens et les forces de l'ordre, les palpations et fouilles et l'utilisation de moyens de force intermédiaire (lanceur de balles de défense et pistolet à impulsions électriques). Etaient présents l'Independent Police Complaints Commission (Angleterre et Pays de Galles) ; Le Comité P (Belgique) ; l'Independent Police Complaints Authority (Danemark) ; le Defensor del Pueblo (Espagne) ; le Chancellor of Justice (Estonie) ; la Garda Siochana Ombudsman Commission (Irlande) ; le Commissariat à la déontologie (Suisse) ; le Commissaire à la déontologie (Québec).

Les institutions présentes ont pris la décision de se constituer en un réseau de réflexions, d'échanges et de coopération, persuadées que l'effectivité d'un Etat de droit repose notamment sur l'existence d'une instance indépendante portant un regard impartial sur l'activité des professionnels exerçant une mission de sécurité. La structure et les financements de ce réseau feront l'objet d'une discussion en 2014 lors de la prochaine réunion du réseau. Il s'agit là d'un résultat important de l'action du Défenseur des droits à l'international.

Le Défenseur des droits a également posé les principes d'une collaboration avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), également présent à ce séminaire.

IPCAN Independent Police Complaints Authorities' Network

Une collaboration internationale sur la question des contrôles d'identité

Au début de l'année 2012, le Défenseur des droits a engagé une étude sur les expériences étrangères en matière de contrôles d'identité. Dans cette perspective, des visites d'études ont été organisées afin d'échanger très concrètement avec la police de Londres (Metropolitan police) et la police de Fuenlabrada (Espagne) sur leurs pratiques, notamment en matière de mise en place de récépissés et de construction de bases de données sur les contrôles. Des échanges ont également eu lieu avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse québécoise, partenaire de longue date de l'institution, sur la question du profilage racial.

En conclusion de ses travaux et peu de temps avant de rendre public son Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, le Défenseur a souhaité organiser un séminaire international le 8 octobre 2012 à Paris, intitulé : « Contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de polices dans d'autres pays ». Ce séminaire a permis d'exposer les raisons qui ont présidé à l'évolution des contrôles dans certaines villes en Europe, aux Etats-Unis et au Canada, de décrire les pratiques mises en œuvre et d'ouvrir un débat sur les avantages et inconvénients de tels dispositifs. De façon plus générale il s'est agi de rendre compte d'expériences étrangères en matière de relations police/public.

III. LES OUTILS TECHNIQUES DE L'INTÉGRATION ADMINISTRATIVE

Ce premier bilan d'activités est également le résultat de l'investissement des femmes et des hommes qui composent l'Institution, soit 230 agents permanents, auxquels il faut associer les stagiaires que nous accueillons et les plus de 400 délégués, volontaires bénévoles qui, quotidiennement, accueillent le public dans des points de permanence.

Les équipes en place ont dû fusionner, soit une centaine d'agents qui travaillaient au service du Médiateur de la République, une autre centaine au service de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, une trentaine au service de la défenseure des enfants et une dizaine au service de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. De la même façon, les réseaux territoriaux des trois premières autorités précitées ont été réunis au sein d'une réseau unique.

La naissance du Défenseur des droits c'est donc aussi, à l'occasion d'une opération de fusion inédite, le rapprochement des cultures professionnelles, la mutualisation des connaissances et des méthodes d'intervention.

A. Le cadre de gestion commun à tous les personnels

Soucieux d'installer dans les délais les plus rapides, y compris au plan social, la nouvelle Institution, Dominique Baudis, nommé Défenseur des droits le 22 juin 2011 a souhaité que soit effectué un **état des lieux de la situation des personnels (1)** et que soit dégagé, au plus vite, un **cadre unifié de gestion des personnels,** sur des principes d'équité et de transparence, permettant la mise en place d'une véritable politique de ressources humaines favorisant l'exercice de ses missions (2).

Dès novembre 2011, des élections ont été organisées pour désigner les représentants du personnel et ont été mises en place les instances représentatives du personnel (comité technique, commission consultative paritaire, comité hygiène et sécurité et des conditions de travail).

1) L'état des lieux

L'état des lieux a révélé une situation très hétérogène des personnels répondant à des statuts très diversifiés (contractuels en CDD ou CDI, fonctionnaires en détachement, mis à disposition, en position normale d'activité).

En outre, au sein de chacune des anciennes autorités administratives indépendantes (AAI) et entre les différentes Institutions, les rémunérations étaient très disparates en nature et en montant y compris au sein de chaque catégorie « statutaire », pour des emplois de même niveau et une même ancienneté d'exercice de fonctions.

De plus, la gestion des contrats et de la paie n'étaient pas toujours suffisamment maîtrisée et trop individualisée. Les régimes de travail (et notamment le décompte du temps) variaient d'une Institution à l'autre. Il en était de même pour l'action sociale ou la médecine professionnelle.

La conséquence en était un sentiment d'iniquité, ce qui pouvait entraîner une certaine démotivation, une absence de repère pour recruter, la difficulté à élaborer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et à mettre en œuvre une politique RH valorisante. En découlait une gestion très complexe des personnels, rendait difficile la maîtrise de la masse salariale, mais surtout pouvait constituer un frein à la construction de l'architecture organisationnelle du Défenseur des droits.

L'établissement du diagnostic était rendu plus malaisé par l'absence de système d'information RH qui a imposé un recensement quasi individualisé de la situation des agents.

2) La gestion unifiée et modernisée des personnels

Celle-ci a été conçue avec **une vision d'ensemble** comprenant tous les éléments d'une gestion quantitative et qualitative efficiente des ressources humaines et avec la volonté d'aboutir dans les meilleurs délais. **La transparence et l'équité** constituaient les principes directeurs fixés par le Défenseur des droits.

a. Les emplois et la rémunération

Dans un premier temps, en prenant en compte la responsabilité et l'expertise, les emplois ont été organisés en groupes pouvant eux - mêmes être décomposés en niveaux.

A chaque niveau ont été rattachés :

- une définition des missions et des conditions de recrutement, en termes de diplôme et/ou d'expérience professionnelle.
- des rémunérations plancher/ plafond et un régime indemnitaire. Cela a conduit à attribuer de nouvelles primes aux agents ne bénéficiant pas de régime indemnitaire, à majorer les primes les plus faibles et à intégrer dans la rémunération la part des primes supérieures aux nouveaux montants.

Cette méthodologie a permis la comparaison de la rémunération au travers de la technique dite des « nuages de points » croisant la rémunération de chaque agent dans sa catégorie avec leur ancienneté au sein de chaque entité fusionnée et celle du Défenseur des droits. Les personnels ont fait l'objet d'une intégration dans ce cadre, en lien avec l'emploi qu'ils occupaient.

Ce dispositif a fait l'objet d'une large concertation avec les représentants du personnel, a été affiné en 2013 et a été complété par les règles de mobilité, de progression salariale et de promotion interne des agents contractuels. La première campagne de promotion a débuté en mai 2014.

b. La recherche de l'efficience

Des mesures de simplification de la paie et de la gestion administrative ont été rapidement engagées (toutes les rémunérations ont été indicées, les contrats refondus, harmonisés et fiabilisés, les emplois classés hiérarchiquement). Les offres d'emplois ont fait l'objet d'une publication interne et externe systématique.

Des outils de pilotage ont été développés permettant, en particulier, un suivi précis des effectifs et de la masse salariale (tableau de bord, contrôle des risques RH, bilan social...).

La modernisation de la gestion est en cours avec l'ouverture au premier semestre 2014 d'un système d'information des Ressources Humaines comprenant un guichet destiné aux agents qui favorisera l'accès à certaines données les concernant et contribuera à fluidifier la gestion. Cette informatisation sera aussi utile aux responsables de service.

Enfin, la mise en œuvre d'une gestion des ressources humaines professionnalisée s'est effectuée à coût constant, notamment par la mutualisation des fonctions-supports des autorités qui ont précédé le Défenseur des droits.

c. Les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Les fiches-emplois ont servi à l'établissement une **cartographie des emplois, très structurante pour l'institution** et qui est en cours d'achèvement. Ce travail ouvre ainsi la voie à l'établissement d'un référentiel de compétences et d'un organigramme des emplois de chaque service.

Par ailleurs, dès 2011, une procédure d'évaluation permettant de fixer des objectifs à chaque agent et de recueillir les besoins en formation a été diffusée. Sur ces bases, le plan de formation a été établi.

d. Les conditions de vie au travail et l'action sociale

- Dès mars 2012, un accord a unifié les régimes travail avec l'instauration d'un cycle de travail unique et la mise en œuvre de l'horaire variable.
- Les agents sont régulièrement suivis par un service de médecine préventive. Un cabinet médical a été équipé. La surveillance médicale est renforcée pour les agents dont les conditions d'exercice des fonctions (âge, résistance physique, état de santé) le justifient. Deux assistantes de prévention travaillent en lien avec le médecin de prévention et les membres du CHS-CT. Ces derniers ont bénéficié d'une formation pour assumer leur responsabilité et une formation au secourisme du travail a concerné 20 agents.

Enfin, des groupes de travail ont permis d'élaborer sur une procédure de prévention du harcèlement et de se pencher sur l'aménagement de postes, en particulier, pour les agents reconnus RQTH (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé).

A la suite d'un audit social, un plan d'action a été diligenté comportant, entre autres, un important volet de prévention des risques psycho-sociaux, intégrant à cet égard un volet de formation des cadres supérieurs.

- Outre l'accès à des titres – restaurants, les agents peuvent bénéficier de prestations culturelles et sportives grâce aux associations des services du premier ministre. Dans le cadre de l'action sociale interministérielle les agents de l'institution peuvent aussi accéder aux chèques vacances, CESU – garde d'enfants… Ces personnels peuvent accéder aux services d'une mutuelle et à des permanences (retraite complémentaire, crédit social des fonctionnaires…). Enfin, le Défenseur des droits a instauré des prestations spécifiques accompagnant les événements de la vie des agents (naissance, mariage, retraites, secours, fêtes de fin d'année…).

e. Le dialogue social

Dès 2011, les instances représentatives du personnel (comité technique, commissions consultative paritaire, comité d'Hygiène et sécurité et des conditions de travail) ont été créées. En leur au sein un dialogue très fructueux s'est noué. Celles-ci ont été étroitement associées à la construction de l'Institution. Un protocole d'accord sur le droit syndical a été signé par Monsieur Baudis le 27 mars 2013.

Le Défenseur des droits s'est doté d'un ensemble homogène de règles et de dispositifs transparents et équitables qui contribuent à asseoir l'unité de l'Institution, harmonisent la situation des personnels et favorisent leur professionnalisation. Cette architecture a aidé une culture partagée à voir le jour.

B. La création d'une application – métier commune (Agora)

1) Des défis politiques et institutionnels majeurs

La création du Défenseur des droits a suscité des polémiques et certains considéraient que sa création pouvait entraîner une moindre visibilité des domaines de compétences des autorités appelées à y être intégrées, donc un éloignement avec des réclamants moins enclins à saisir la nouvelle Institution.

C'est pourquoi lors du vote de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, les parlementaires ont exhorté la future Institution à rapprocher sans délai les agents des anciennes autorités en leur donnant les moyens de travailler ensemble de manière efficace et constructive.

L'enjeu institutionnel du Défenseur des droits était donc de répondre à cette pression en montrant que, dès son installation, l'Institution assurerait sans baisse des saisines, sans allongement des délais et sans perte d'efficacité les missions héritées des quatre autorités.

Cette démonstration, le Défenseur en a évidemment fait sa priorité absolue et ceci a d'ailleurs constitué le premier engagement de Monsieur Baudis devant les commissions parlementaires qui l'ont auditionné, conscient qu'il en allait de la crédibilité de l'Institution et qu'elle serait jugée à cette aune bien davantage que sur tout autre critère, quelle que soit par ailleurs sa réussite.

Dès sa nomination le 23 juin 2011, le Défenseur des droits a donc donné une instruction claire en ce sens aux services de mettre en place rapidement et de manière pleinement opérationnelle par rapport aux anciennes autorités, une application - métier unique afin de :

Accueillir le stock des dossiers des AAI réunies et enregistrer les nouvelles réclamations

- accueillir sous forme dématérialisée les quelque 100 000 réclamations reçues chaque année en flux continu par l'institution (siège et délégués),
- intégrer le stock les centaines de milliers de données (dossiers et courriers) des anciennes autorités,

- gérer les 100 000 réponses, fort diverses dans leur forme et dans leur rédaction, apportées chaque année aux réclamants.

Déployer les nouvelles compétences et les modes d'action du Défenseur

- mettre en œuvre les nouveaux modes d'action et prérogatives confiées au Défenseur par le législateur organique
- favoriser l'acquisition d'une culture professionnelle commune et conduire les agents issus des différentes autorités à travailler ensemble
- mettre en place la mutualisation des compétences que la loi organique impose
- développer le traitement transversal des dossiers
- Permettre de rendre compte de l'action de l'Institution
- construire des tableaux de bord unifiés indispensables au pilotage de l'Institution
- renseigner efficacement les indicateurs budgétaires annuels (notamment ceux sur le délai moyen d'instruction et le nombre de dossiers par ETP d'agent traitant).
- rendre compte de son activité générale et de son activité par domaine de compétence (article 36 de la loi organique).

2) Une priorité fixée par le Défenseur : agir vite pour construire l'Institution sans interrompre ni retarder le traitement des réclamations

Aux yeux du Défenseur, cette application unique devait permettre d'installer rapidement l'Institution dans le paysage institutionnel, en permettant de déployer les nouvelles compétences sans interrompre ni retarder le traitement des réclamations reçues ou par le siège ou par les délégués.

En dépit de l'absence de mission de préfiguration (a), de difficultés informatiques imprévisibles (b), le Défenseur des droits a mis en place cette application stratégique opérationnelle dans des délais relativement rapides (c).

a. Une hypothèque : l'absence de mission de préfiguration

A son arrivée, le Défenseur des droits n'a pu bénéficier d'une expertise préalable approfondie qu'aurait pu - ou dû - apporter une mission de préfiguration placée sous l'égide des services du Premier ministre.

Il faut souligner à quel point l'absence d'une telle mission et notamment d'analyse des modalités, techniques et des procédures d'enregistrement, d'orientation, de traitement, de traçabilité et d'« archivabilité » des réclamations reçues par chacune des quatre anciennes institutions a pénalisé le lancement du chantier de création d'une application - métier unique.

Alors que les réclamants adressaient déjà leurs saisines à une nouvelle Institution dotées de pouvoirs étendus, il a fallu découvrir six applications ou systèmes plus ou moins complexes[151] gérant au total 100 000 réclamations entrantes et sortantes, autour de logiques différentes, selon diverses procédures ; concevoir dans ce contexte une application appelée à se substituer aux six existantes sans que ne s'interrompent à aucun moment les travaux d'une Institution sous le regard de ceux qui avaient annoncé son échec.

Le Défenseur des droits aurait économisé beaucoup de temps, d'énergie et des crédits s'il avait bénéficié de cette expertise préalable approfondie.

b. Un projet d'une très grande complexité, d'inévitables difficultés informatiques

Le projet AGORA (nom donné à l'application unique) constituait la traduction logicielle de la création du Défenseur des droits : elle réalisait le mariage des solutions informatiques qui existaient au sein de chacune des quatre autorités qu'il réunissait. Ces interfaces étaient techniquement et fonctionnellement très dissemblables les unes des autres, eu égard, notamment, à la différence d'environnements juridiques dans lesquels évoluaient ces autorités.

Comme souvent dans des projets informatiques de cette ampleur, les difficultés n'apparaissent qu'à l'occasion de leur mise en œuvre opérationnelle. Elles ont été deux ordres :

D'une part, le projet s'est révélé bien plus complexe que prévu pour le prestataire informatique retenu (pourtant créateur de l'application du Médiateur de la République) qu'il s'agisse de la migration des données des anciennes autorités[152], ou de la richesse des fonctionnalités à reprendre des anciens logiciels.

D'autre part, au regard de ses missions et de ses compétences, en l'absence d'analyse préalable, à l'été 2011, l'Institution découvrait et ne pouvait mettre que très progressivement en œuvre

151. Acropolis pour la Halde, Poséidon et Cosmos Bay pour le Médiateur (respectivement pour le siège et les délégués), Gargantua et un système artisanal pour la Défense des enfants (respectivement pour le siège et les délégués), et les fichiers Excel de la CNDS.

152. A titre d'exemple, le logiciel ACROPOLIS de l'ex-HALDE comportait environ 400 000 courriers, 60 000 dossiers d'instruction et 35 000 fiches d'entreprises ou associations. La rédaction du tableau de correspondance entre les valeurs – sources d'Acropolis et les valeurs – cibles d'AGORA a représenté six mois de travail et a abouti à des spécifications techniques de 76 pages. Les tests ont eux-mêmes duré 2 mois.

ce que l'on pouvait attendre de l'application à créer. Les évolutions et la construction du Défenseur en 2012 ont modifié la vision initiale que l'on pouvait avoir en 2011 de l'Institution et donc de son application-métier.

Il faut insister sur le fait qu'Agora n'est pas seulement un logiciel emmagasinant les réclamations, c'est un outil - métier intégrant l'ensemble des procédures, modes de travail et d'intervention de l'Institution ; c'est donc bien davantage une construction juridique qu'un logiciel.

En conséquence, l'Institution a dû relever deux défis : un défi technique lié à la complexité des opérations de fusion, un défi juridique et procédural lié à la nécessité de construire l'outil en adéquation avec le Guide commun des procédures et avec ses pratiques professionnelles en cours de construction.

c. Une mise en place relativement rapide après une concertation interne approfondie

Outre les défis technique et juridique évoqués, l'Institution a dû relever un troisième défi : le défi humain de l'acceptation du changement et de la construction d'une culture juridique commune. En mai 2012, a été mis en place un *« comité des référents AGORA »* représentant toutes les familles professionnelles de l'Institution émanant des anciennes autorités. Ce comité des référents, installé en mai 2012, s'est réuni une vingtaine de fois jusqu'en juillet 2013.

Il a analysé, proposé, validé, chaque fonctionnalité fût-elle minime pour s'assurer du bien-fondé des évolutions à solliciter puis de leur bonne réalisation. Grâce à ce comité, AGORA s'est adapté en temps réel aux développements procéduraux et juridiques de l'Institution tout en limitant dans un premier temps les prestations aux évolutions qui s'avéraient indispensables. Ainsi, construction de l'application et édification du guide de procédures commun ont-elles pu avancer concomitamment et complémentairement, tout en accompagnant le changement vis-à-vis des juristes de l'Institution.

Par exemple, l'application Agora devait prendre en compte le fait que de nombreux dossiers se trouvaient au carrefour des différentes compétences de l'Institution, dossier qu'il fallait « multi-qualifier » aux fins d'un traitement plus efficace et à des fins statistiques. Rappelons à cet égard que l'article 36 de la loi organique relative au Défenseur des droits nous fait obligation de retracer notre activité par domaine de compétence.

d. AGORA, un bilan et perspectives

Le bilan technique et opérationnel du projet AGORA apparaît comme très positif. Les délais de réalisation ont été relativement rapides au regard de la complexité des enjeux précédemment décrits et l'application donne aujourd'hui entière satisfaction aux utilisateurs du siège comme du réseau territorial. Sur le plan métier, AGORA a contribué à la création d'une culture professionnelle commune.

Enfin, l'unification logicielle a permis l'unification statistique. L'Institution a ainsi pu commencer à se doter fin 2013 d'outils statistiques performants et de tableaux de bord périodiques. Le présent rapport illustre d'ailleurs les progrès statistiques réalisés par l'Institution par rapport à l'exercice 2012. A titre d'exemples, l'Institution est désormais en capacité d'éliminer les réclamations en doublons et peut fournir des cartes et tableaux riches d'enseignement dans le cadre de la construction de son Observatoire des réclamations et de l'accès aux droits.

Quelles perspectives d'évolution pour AGORA dans les prochaines années ?

En premier lieu, l'outil devra évoluer sur le plan technique. L'application AGORA devra en effet être rendue accessible aux non et mal - voyants. Conformément aux recommandations de l'Etat, l'Institution a fait le choix de reconfigurer AGORA sur des logiciels libres, ce qui participe de la démarche d'autonomie de l'Institution et de transfert de compétence évoquée plus haut.

En deuxième lieu, AGORA, comme l'Institution, devra aussi et nécessairement évoluer sur le plan « métier » : nouvelles procédures, nouvelles pratiques professionnelles, nouvelles orientations du Défenseur des droits... A cet égard, l'Institution poursuivra sa politique, décidée en avril 2013, d'internalisation de la compétence de développement visant notamment à réduire sa dépendance aux prestataires.

Enfin, le chantier « indicateurs/tableaux de bord » devra être poursuivi. L'institution doit mieux remplir sa fonction - attendue - d'Observatoire des réclamations et d'accès aux droits. Elle se doit aussi d'être force de proposition pour améliorer et enrichir son dispositif de performance, conformément aux souhaits des parlementaires et des services du Premier ministre. Elle doit enfin fournir des statistiques plus fines et plus complètes afin d'aider l'Institution à mieux piloter sa stratégie d'intervention.

Luc MACHARD, directeur général des services

IV. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

LE DEFENSEUR DES DROITS

M. Dominique Baudis a été le premier titulaire de la fonction. Il a été nommé le 23 juin 2011, après son audition par les commissions des lois des deux assemblées, chargées des libertés publiques, devant lesquelles il a présenté son projet et répondu aux questions des députés et des sénateurs qui ont ensuite approuvé sa nomination par 74 % des suffrages exprimés. Il est décédé le 10 avril 2014.

A. Organisation institutionnelle

La loi organique prévoit que dans trois de ses domaines de compétences, le Défenseur des droits désigne au moins un adjoint et qu'il est assisté d'un collège de personnalités désignées par les plus hautes autorités de l'Etat (présidents des assemblées, président du Conseil économique, social et environnemental, premier président de la cour de Cassation, vice-président du Conseil d'Etat).

Par décrets du 22 juillet 2011, ont ainsi été nommées respectivement :

- Mme Marie Derain, en qualité de Défenseure des enfants, vice-président du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ;
- Mme Françoise Mothes, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité ;
- Mme Maryvonne Lyazid, vice-présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité ;

Par ailleurs, le Défenseur des droits a nommé le 3 août 2011 M. Bernard Dreyfus en qualité de **délégué général à la Médiation avec les services publics.**

Parallèlement, les différentes autorités de nominations ont procédé aux 22 désignations requises pour la constitution des collèges, choix qui reflètent une variété d'expérience (magistrats, élus, hauts-fonctionnaires, professionnels du secteur de l'enfance ou de la diversité en entreprise, avocat…). Les collèges ont été installés les 12, 13 et 14 septembre 2011.

Les membres des collèges

Membres du collège « défense et promotion des droits de l'enfant »

- 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. Eric LEGROS, Directeur d'association (protection de l'enfance), Psychanalyste
- M. Gilbert MEYER, Maire de Colmar

Membres du collège « lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité »

- Mme Marie-Eve AUBIN, Président de section honoraire au Conseil d'Etat
- Mme Suzanne BLANC, 1er adjoint au Maire de Montigny le Bretonneux
- M. Yves DOUTRIAUX, Conseiller d'Etat
- 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

Membres du collège « déontologie dans le domaine de la sécurité »

- 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, remplacé en janvier 2014 par Mme Nicole Cohen Borvo-Seat, ancienne sénatrice
- Me Valérie MAINTRIEU-FRANTZ, Avocat au Barreau de Paris
- Mme Dominique-Antoinette GAUX, Procureur de la République
- M. Jean-Pierre HOSS, Conseiller d'Etat honoraire
- Mme Cécile PETIT, Premier Avocat général honoraire à la Cour de cassation, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature
- M. Jerry SAINTE-ROSE, Conseiller d'Etat honoraire

Le Défenseur des droits, ses adjointes, le délégué général et les membres des collèges, constituent « la « gouvernance » de l'Institution.

B. Organisation administrative

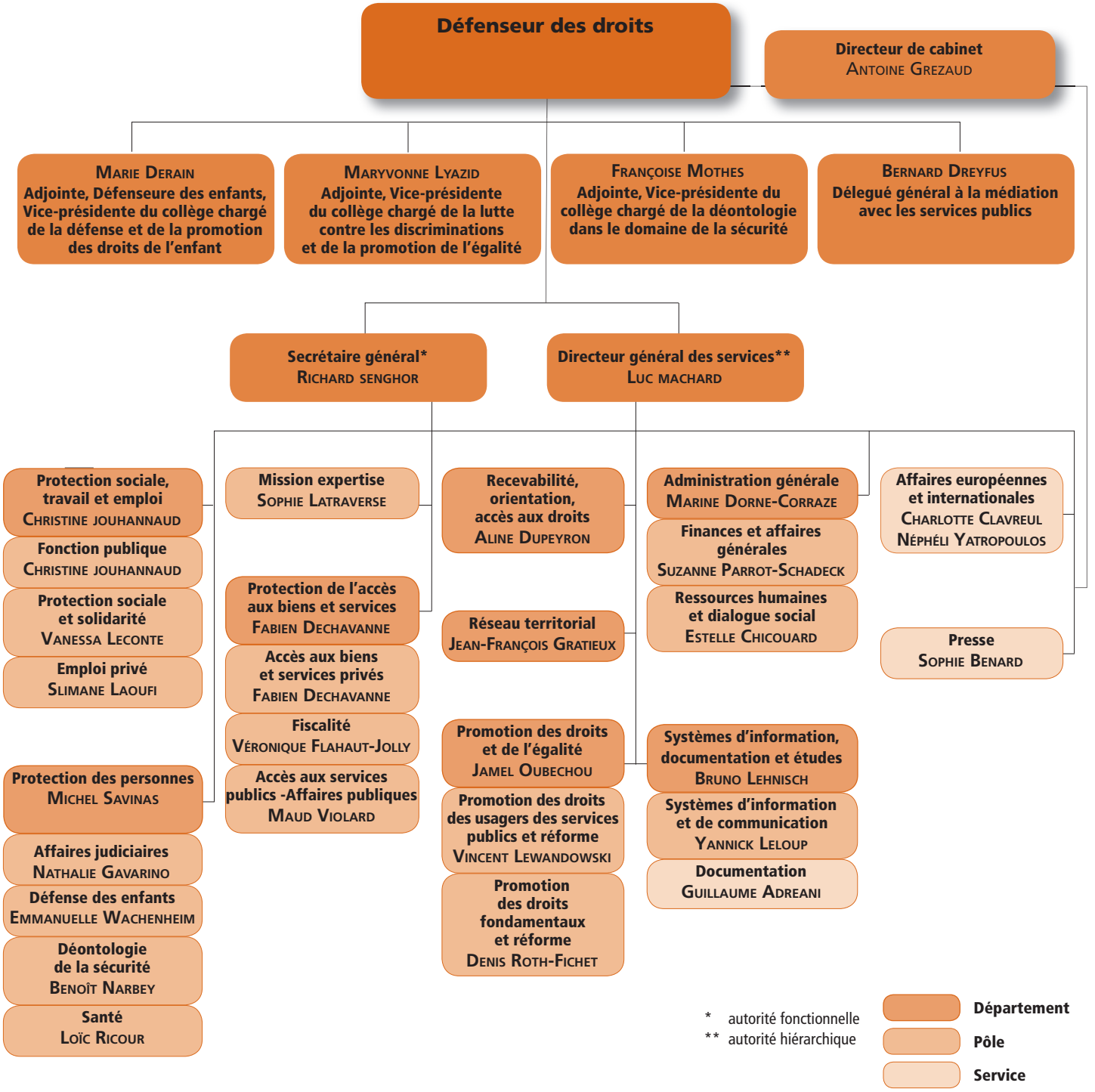
Les services du Défenseur des droits réunissent plus de 200 collaborateurs permanents, dont de nombreux juristes. Ils assurent l'instruction des réclamations qui sont adressées à l'institution et contribuent à la mise en œuvre des différents projets engagés par celle-ci.

Le Défenseur des droits s'appuie sur un réseau de proximité d'environ 450 volontaires bénévoles, présents dans l'ensemble de l'hexagone, ainsi que dans les départements et les collectivités d'outre-mer. Ils assurent des permanences dans 650 points d'accueil et traitent directement un grand nombre de réclamations.

Les services sont organisés autour de « départements », le cas échéant divisés en « pôles ». Ils contribuent aux activités de protection des droits et libertés et/ou aux activités de promotion des droits et de l'égalité ou exercent des fonctions support.

Au cours de ce premier mandat, ils ont été placés sous l'autorité du directeur général des services, M. Luc Machard, et du secrétaire général, M. Richard Senghor, exerçant leurs fonctions en lien étroit avec le directeur de cabinet du Défenseur des droits, M. Antoine Grézaud.

ORGANIGRAMME DU DÉFENSEUR DES DROITS



PROTECTION DES DROITS & LIBERTÉS

Le département Recevabilité, orientation, accès aux droits analyse, met en état, oriente ou réoriente les réclamations adressées à l'institution. Il traite au fond, dans le cadre de règlements amiables, les situations les plus urgentes.

Le département Protection des personnes est compétent en matière de droit des étrangers, droit des personnes privées de liberté, droit des personnes face aux forces de l'ordre, droit des patients, droits de l'enfant et service public de la justice.

- Le pôle Affaires judicaires instruit les réclamations relatives au fonctionnement de la justice (frais de justice, auxiliaires de justice, indemnisation des victimes,, à l'état civil, à la nationalité et au droit des étrangers.
- Le pôle Défense des enfants instruit les réclamations invoquant la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou des droits de l'enfant, impliquant la situation ou les droits d'enfants et élabore un travail de fond sur ces thématiques.
- Le pôle Déontologie de la sécurité instruit les réclamations des personnes s'estimant victimes de manquements à la déontologie commis par des personnes exerçant des activités de sécurité (principalement police, gendarmerie, administration pénitentiaire et sécurité privée).
- Le pôle Santé est investi d'une mission d'information, de médiation et d'instruction des réclamations qui mettent en cause le non-respect du droit des patients, la qualité du système de santé, la sécurité des soins et la sécurité des personnes

Le département Protection de l'accès aux biens et services instruit les réclamations suivantes : habitat (urbanisme, travaux publics, logement), transport (accessibilité, amende), vie économique (marché public, profession règlementée, formation, commerce, loisir, produit financier), fiscalité.

- Le pôle Accès aux biens et services privés instruit les réclamations portant sur le logement social et les pratiques discriminatoires dans le logement privé, les loisirs, commerces, produits financiers (crédit, banque, assurance) et formations privées.
- Le pôle Fiscalité instruit les réclamations portant sur les relations avec les services fiscaux de l'Etat et des collectivités locales.
- Le pôle Accès aux biens et services publics – Affaires publiques instruit les réclamations individuelles ayant trait aux litiges, relevant principalement du droit public, qui mettent en cause une administration, une collectivité territoriale ou un organisme chargé d'une mission de service public.

Le département Protection sociale, travail et emploi est compétent en matière de protection sociale et d'emploi. D'une part, il s'assure de l'effectivité des droits sociaux. D'autre part, il s'attache à lutter contre les discriminations dans le domaine de l'emploi public ou privé.

- Le pôle Fonction publique instruit les réclamations de personnes ou d'agents publics qui invoquent une discrimination dans l'accès à la fonction publique ou dans le déroulement de leur carrière.
- Le pôle Protection sociale et solidarité instruit les réclamations liées à la protection sociale obligatoire et à l'aide sociale.
- Le pôle Emploi privé instruit les réclamations portant sur les discriminations dans la vie professionnelle : formation, accès à l'emploi, déroulement de carrière, exécution et cessation du contrat de travail et situations de harcèlement moral et sexuel.

Le département du Réseau Territorial est chargé de l'animation et de la gestion du réseau des délégués du Défenseur, de leur recrutement et de leur formation. Elle leur apporte l'appui nécessaire à l'exercice de leur mission auprès du public.

Les délégués accueillent le plus grand nombre de réclamations qu'ils traitent directement ou qu'ils transmettent au siège.

PROMOTION DES DROITS & DE L'EGALITÉ

Dans les quatre missions du Défenseur, le **département Promotion des droits et de l'égalité** intervient en prévention par, notamment, le changement des pratiques et des textes et l'accompagnement des politiques d'égalité.

- Le pôle Promotion des droits des droits des usagers des services publics et réforme traite des questions liées aux droits et libertés des usagers des services publics, ainsi qu'aux enjeux de libertés publiques en relation avec les questions de sécurité. Il propose les réformes de textes relevant de ses champs de compétence.
- Le pôle Promotion des droits fondamentaux et réforme traite des questions liées au respect des droits fondamentaux dans les différents secteurs de la vie sociale. Il propose les réformes de textes relevant de ses champs de compétence.

Le service des Affaires européennes et internationales assure les liens institutionnels avec l'ONU, l'UE et le Conseil de l'Europe, organise les échanges d'expertise bilatéraux ou multilatéraux (réseaux d'homologues), coordonne la contribution du Défenseur aux travaux de la CNCDH.

Les délégués du réseau territorial contribuent aux opérations de promotion menées localement.

FONCTIONS SUPPORT

Le département des affaires générales a en charge la gestion des ressources humaines, du dialogue social, du budget, des moyens logistiques, mobiliers et immobiliers, des procédures d'achats et des relations avec les prestataires.

- Le pôle Finances et affaires générales est chargé de la programmation et exécution du budget et de la régie. Il met en œuvre les procédures d'achat public. Il assure pilotage des services courrier, accueil et plate-forme/standard et le fonctionnement courant des services.
- Chargé du dialogue social (CT-CHS-CCP), le pôle Ressources humaines et dialogue social assure au bénéfice de tous les agents les missions suivantes : gestion, paye, formation, action sociale, hygiène et la sécurité au travail. Il anticipe recrutements et départs.

Le département des systèmes d'information, documentation et études comprend le pôle informatique, le service de la documentation et la mission études. Il assure en outre la coordination rédactionnelle du rapport annuel d'activité et du rapport enfance.

- Le pôle des systèmes d'information et de communication met en œuvre les orientations stratégiques de l'Institution en matière de systèmes d'information. Il pilote notamment le projet AGORA.
- Le service de la documentation réalise un travail de veille documentaire sur tous les sujets susceptibles d'intéresser les agents de l'Institution dans l'exercice de leurs fonctions.

V. BIBLIOGRAPHIE

I. Organisation et pouvoirs du Défenseur des droits

A. Création du Défenseur des droits

VERPEAUX, Michel. Le nouveau Défenseur des droits des citoyens est arrivé. *Les Petites affiches,* 14 mai 2008, n° 97, p. 87.

PAULIAT, Hélène. Le Défenseur des droits : quelle place dans le concert européen ? *Regards sur l'actualité*, 1er avril 2011, n°370, p. 67-79.

ZARKA Jean-Claude. Le Défenseur des droits. *Recueil Dalloz,* 14 avril 2011, D. 2011, 1027.

VERPEAUX, Michel. « Il est né le défenseur des droits » À propos des lois du 29 mars 2011. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 9 mai 2011, JCP A 2011, 2178.

DORD, Olivier. Le Défenseur des droits ou la garantie rationalisée des droits et libertés. *AJDA,* 16 mai 2011, n°17, p. 958-963.

ANDRE, Sophie. Le défenseur des droits. *Actualités sociales hebdomadaires,* 3 juin 2011, n° 2712, p. 76-81.

BAILLY, Maxime. Le défenseur des droits. *Semaine Juridique Social,* Lamy, 5 juillet 2011, n° 27.

BONNEAU, Thierry. « Naissance d'un nouveau pouvoir ? ». *Revue de Droit bancaire et financier.* juillet 2011, repère 4.

MATUTANO, Edwin. « Une autorité constitutionnelle indépendante : le Défenseur des droits ». *Revue Droit Administratif,* août 2011, étude 16.

DELAUNAY, Benoît. Les autorités constitutionnelles indépendantes, autorités administratives. *AJDA*, 25 avril 2011. p. 817.

DORD, Olivier. Le Défenseur des droits ou la garantie rationalisée des droits et libertés. *AJDA*, 16 mai 2011, p.958.

RHATTAT, R. Du Médiateur de la République au Défenseur des droits : entre continuité et innovations, *Revue française d'administration publique,* 2011, n° 384, p. 638.

CHEVALLIER, Jacques, Le Défenseur des droits, *Revue française d'administration publique*, ENA, décembre 2011, n°5.

CHEVALLIER, Jacques, Le Défenseur des droits : une intégration réussie ? *Revue française d'administration publique,* ENA, 2013/3 n° 147, p. 747-760. DOI : 10.3917/rfap.147.0747.

B. Ouvrages et études

1) Généralités

GRANDGUILLOT, Dominique. *Le Défenseur des droits : une nouvelle autorité constitutionnelle qui veille au respect des droits et libertés pour toute personne publique ou privée.* Paris : Gualino-Lextenso, 2011, 47 p. ISBN 978-2-297-02306-1.

MATUTANO, Edwin, Défenseur des droits, 18 décembre 2011, *JurisClasseur Administratif,* fasc. 77.

BELLOTTI, Alexandre, CATTAN, Jean, FORT, Nadia, JULIA, Quentin, PERROUD, Thomas (resp.). Chronique de l'atelier de jurisprudence des autorités de régulation. *Revue Droit Administratif.* Analyses de décisions du Défenseur des droits à partir de novembre 2013.

ROBERT, Christophe. Défenseur des droits : le 5e pouvoir. *Le Journal de l'Action Sociale,* 15 juin 2013, n°178.

DARCY, Gilles. Défenseur des droits, 3 février 2014, *JurisClasseur Collectivités territoriales,* fasc. 57.

2) Lutte contre les discriminations

Le Défenseur des droits et la lutte contre les discriminations. *Liaisons sociales quotidien,* 15 juin 2011, n° 15877.

DESBARATS, Isabelle. Entre exigences professionnelles et liberté religieuse : quel compromis pour quels enjeux ? *La Semaine Juridique – Social,* 28 juin 2011, JCP S 2011, 1307.

Un guide méthodologique pour lutter contre les discriminations. *La Semaine Juridique – Social,* 5 juin 2012, JCP S 2012, act. 286.

CHICHEPORTICHE, Laura, KANTOROWICZ, Benjamin. Liberté religieuse et intérêt de l'entreprise. La Semaine Juridique – Social, 16 juillet 2013, JCP S 2013, 1299.

BOULMIER, Daniel. Éléments objectifs et justification de la discrimination. *La Semaine Juridique – Social,* 23 juillet 2013, JCP S 2013, 1311.

KERN, Sylvie. Le Défenseur des droits et la lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes dans l'emploi. *Les cahiers juridiques de l'UNSA,* 3 décembre 2013.

II. Organisation et fonctionnement du Défenseur des droits

BUISSON, Jacques. Défenseur des droits. *Revue Procédures,* juin 2011, comm.211.

COLIN, Frédéric. Un amicus curiae en devenir : le délégué du Défenseur des droits. *Revue Droit Administratif,* juillet 2012, Dr. adm. 2012, étude 12.

MIGNOT, Sandra. Une déléguée du défenseur des droits. *Actualités sociales hebdomadaires,* 13 décembre 2013, n°2837, p. 24-27.

III. Procédure applicable devant le Défenseur des droits

A. En droit pénal

DETRAZ, Stéphane. Le rôle du Défenseur des droits en matière pénale : un nouveau « tout-en-un » procédural ». *Revue Droit pénal,* juin 2011, étude 8.

ROUMIER, William. Procédure applicable devant le Défenseur des droits. *Revue Droit pénal,* octobre 2011, alerte 35.

BAUDIS, Dominique, DREYER, Emmanuel. Le Défenseur des droits et le parquet. *Gazette du Palais,* 11 mai 2013, n°12415.

B. En droit administratif

DEZALLAI, Amanda. Une action collective en matière de droits fondamentaux devant le juge administratif ou devant le Défenseur des droits ? *RFDA*, octobre 2011, n°925.

DREYFUS, Bernard. La médiation en droit public. *Gazette du Palais, Edition spécialisée.* 22 au 24 décembre 2013, n°356 à 358.

IV. Publications et interventions du Défenseur des droits

A. Rapports annuels

1) Rapport annuel d'activité pour l'année 2011

Bilan 2011 du Défenseur des droits : l'origine de la personne reste le motif majoritaire des plaintes. *La Semaine Juridique – Social, 24 juillet 2012, JCP S 2012, act. 378.*

NOGUELLOU, Rozen. Le premier rapport du Défenseur des droits. *Revue Droit Administratif,* août 2012, alerte 40.

2) Rapport annuel d'activité pour l'année 2012

Rapport d'activité 2012 : le bilan du défenseur des droits. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 1er juillet 2013, JCP A 2013, act. 587.

Rapport d'activité 2012 : le bilan du défenseur des droits. *La Semaine Juridique - Notariale et Immobilière,* 5 juillet 2013, JCP N 2013, act. 771.

NOGUELLOU Rozen. Rapport d'activité 2012 : « le bilan du Défenseur des droits ». *Revue Droit Administratif,* août 2013, alerte 69.

3) Rapport sur les droits de l'enfant pour l'année 2011

RUBELLIN-DEVICHI, Jacqueline. Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits » À propos du rapport d'activité 2011 du Défenseur des enfants. *La Semaine Juridique - Edition générale,* 5 décembre 2011, JCP G 2011, 1338.

BRUGGEMAN, Maryline. Les enfants placés en institution, thème du premier rapport consacré aux droits de l'enfant. *Revue Droit de la famille,* janvier 2012, alerte 3.

4) Rapport consacré aux droits de l'enfant pour l'année 2012

ÉGÉA, Vincent. Le défenseur des droits a remis son rapport « Enfants et écrans ». *Revue Droit de la famille,* janvier 2013, alerte 2.

B. Rapports

1) Droit funéraire (2012) http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport_droit_funeraire.pdf

Législation funéraire : le rapport du Défenseur des droits. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 5 novembre 2012, JCP A 2012, act. 759.

Législation funéraire : réflexions à l'initiative du Défenseur des droits. *La Semaine Juridique - Notariale et Immobilière,* 9 novembre 2012, JCP N 2012, act. 960.

2) Rapport sur les cantines scolaires (mars 2013)

Le défenseur des droits publie un rapport sur les cantines scolaires. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 8 avril 2013, JCP A 2013, act. 335.

3) Etude demandée par le Défenseur des droits au Conseil d'Etat (20 septembre 2013) http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/conseil_detat_etude_demandee_par_ddd.pdf

BUI-XUAN, Olivia. Les ambiguïtés de l'étude du Conseil d'Etat relative à la neutralité religieuse dans les services publics. *AJDA*, 13 février 2014, p. 249.

PAULIAT, Hélène. La réponse du Conseil d'État au Défenseur des droits : il n'existe pas de « participants au service public ». *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 13 janvier 2014, JCP A 2014, 2005.

HEBRARD, Gérard. Liberté de religion : Conseil d'État et Défenseur de droits : l'éclairage du Conseil d'État sur les obscurités de l'exigence de neutralité religieuse. *Revue des droits de l'Homme,* janvier 2014.

4) L'amélioration des droits sociaux liés au Pacs http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/ameliorations_des_droits_sociaux_lies_au_pacs.pdf

Demande d'ouverture des droits à pension de réversion aux conjoints pacsés. *La Semaine Juridique – Social,* 2 novembre 2011, JCP S 2011, act. 422.

C. Promotion de l'égalité

Guide méthodologique pour lutter contre les discriminations. *La Semaine Juridique - Entreprise et Affaires,* 7 juin 2012, JCP E 2012, act 371.

Le Défenseur des droits présente le baromètre IFOP sur la perception des discriminations au travail. *La Semaine Juridique – Social,* 29 janvier 2013, JCP S 2013, act. 51.

Signature de la charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 23 décembre 2013, JCP A 2013, act. 989.

Un guide pour réduire les écarts de salaire entre les hommes et les femmes ». *La Semaine Juridique – Social,* 12 mars 2013, JCP S 2013, act. 131.

NOGUELLOU, Rozen. Signature de la charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique. *Revue Droit Administratif,* février 2014, alerte 14.

V. Décisions du Défenseur des droits

A. Service public

PONTIER, Jean- Marie. La simplification des relations entre l'administration et les citoyens. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 9 décembre 2013, JCP A 2013, 2355.

DREXLER, Armelle. Cinq questions à… Dominique Baudis, Défenseur des droits. *Manageurs de Santé,* 1er février 2014.

CONTIS, Maïlaen. Secret et assurances : vers un retour à l'équilibre grâce au Défenseur des droits ? *Actualités Santé, bioéthique, biotechnologies,* 31 janvier 2014.

MAHRANI, Karima. Le défenseur des droits dénonce les difficultés persistantes d'accès aux soins des plus précaires. *Actualités sociales hebdomadaires,* 2 avril 2014.

B. Défense des enfants

LE BRIS, Maryannick. Mineurs isolés : le défenseur des droits saisi. *Actualités sociales hebdomadaires,* 20 avril 2012, n° 2756.

HEBRARD, Gabrielle. « Défenseur des droits : Une décevante pusillanimité face à la situation alarmante de 3 000 mineurs isolés à Mayotte ». *Lettre « Actualités Droits-Libertés »,* CREDOF, 20 mai 2013. En ligne : <http://revdh.org/2013/05/20/decevante-pusillanimite-mineurs-isoles-etrangers-mayotte/>.

CAVANIOL, Aude. La question épineuse de la répartition territoriale des mineurs isolés étrangers devant le Conseil d'Etat. *AJDA*, 28 octobre 2013, n°36.

CHARLES, Claudia. Ségrégation à l'école. *Plein droit,* décembre 2013, p. 25-28.

DERAIN, Marie. La mesure judiciaire d'investigation éducative et l'intérêt de l'enfant. *AJ Famille,* septembre 2013, p.480.

Interview de Marie Derain, Défenseure des enfants auprès du Défenseur des droits. AJ Famille, janvier 2014, p.31.

MAHRANI, Karima. Les recommandations du défenseur des droits pour améliorer le suivi des enfants maltraités. *Actualités sociales hebdomadaires*, 28 mars 2014, n°2853.

LE GALL, S. Le Défenseur des droits plaide pour une collaboration plus étroite entre travailleurs sociaux et Justice. L*a Gazette des communes, des départements et des régions,* 1er avril 2014, n°13.

C. Lutte contre les discriminations

CLUZEL-MÉTAYER, Lucie. Les collectivités territoriales face aux discriminations dans l'emploi. *Revue Droit Administratif,* août 2011, Dr. adm. 2011, prat, 3.

MICHAUD, Cecile. La preuve des discriminations en droit du travail. *La Semaine Juridique – Social,* 13 novembre 2012, JCP S 2012, 1481.

LE RESTE, Simon. Le Défenseur des droits et la lutte contre les discriminations dans le sport. *Cahiers de Droit du sport,* 1er juillet 2013.

LE RESTE, Simon. Le Défenseur des droits : une voie de droit à explorer dans la résolution des litiges sportifs. *Cahiers de Droit du sport,* 1er juillet 2013.

PAULIAT, Hélène. Les discriminations et le statut général de la fonction publique : l'article 6, un « instrument vivant », qui doit « s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui » ? *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 15 juillet 2013, JCP A 2013, 2215.

LOPEZ, Mélanie. Handicap et citoyenneté : du droit de vote à l'éligibilité des personnes en situation de handicap. *Revue de droit sanitaire et social,* septembre 2013, p. 919.

Droit au séjour : le Défenseur des droits dénonce des discriminations à l'égard des conjoints non communautaires de Français. *Actualités sociales hebdomadaires,* 18 avril 2014, n°2856.

D. Déontologie de la sécurité

Publication du rapport du défenseur des droits relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité et réaction du ministre de l'Intérieur. *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales,* 22 octobre 2012, JCP A 2012, act. 708.

MARECHAL, Jean-Yves. Contrôles d'identité abusifs : les propositions du Défenseur des droits. *La Semaine Juridique - Edition générale,* 29 octobre 2012, JCP G 2012, 1168.

ROUMIER, William. Les contrôles d'identité aux « faciès » : préconisations du Défenseur des droits. *Revue Droit pénal,* novembre 2012, alerte 50.

Propositions pour un contrôle des contrôles. AJ pénal, 26 novembre 2012, 567.

POULY, Christophe. Migrants de Calais : les recommandations du Défenseur des droits. *Recueil Dalloz,* 14 février 2013, p. 424.

CONCEPTION ET RÉALISATION : LE DÉFENSEUR DES DROITS

JUIN 2014