

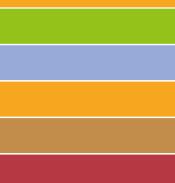


CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

Le Défenseur des droits et le juge

Un colloque organisé par le Conseil d'État,
la Cour de cassation et le Défenseur
des droits, le 7 février 2025



Sommaire

Présentation du colloque.....	5
Programme	7
Allocution d'ouverture.....	9
Propos introductifs	13
Première table ronde - L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel	33
<i>Acte – L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel.....</i>	35
Un regard européen	57
Deuxième table ronde - Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice.....	65
<i>Acte – Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice.....</i>	67
<i>Échanges avec la salle.....</i>	91
Troisième table ronde - Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes.....	97
<i>Acte – Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes.....</i>	99

Présentation du colloque

Ce colloque réunit le Défenseur des droits et les principaux acteurs de la justice, notamment la Cour de cassation et le Conseil d'État, afin qu'ils réfléchissent ensemble à la complémentarité entre le rôle joué par le Défenseur des droits et la mission que remplissent les juridictions.

Dès lors, il s'agit de penser les voies et les moyens de leur dialogue, à la fois sur le plan des principes comme sur celui des pratiques quotidiennes, permettant ainsi au Défenseur des droits de proposer aux juridictions un éclairage toujours plus utile et pertinent.



Programme

Allocution d'ouverture

Gérald Darmanin, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice

Propos introductifs

Christophe Soulard, Premier président de la Cour de cassation

Rémy Heitz, procureur général près la Cour de cassation

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Claire Hédon, Défenseure des droits

Première table ronde - L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel

Modératrice

Soraya Amrani-Mekki, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

Intervenants

Mireille Le Corre, secrétaire générale du Défenseur des droits

Antoine Lyon-Caen, avocat au conseil d'État et à la Cour de cassation

Olivier Renaudie, professeur à l'université de Panthéon Sorbonne Paris I, membre du collège déontologie de la sécurité

Un regard européen

Mattias Guyomar, juge élu au titre de la France à la Cour européenne des droits de l'homme

Deuxième table ronde - Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice

Modératrice

Soraya Amrani-Mekki, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

Intervenants

Marc Loiselle, directeur de la protection des droits - affaires publiques du Défenseur des droits

Jean-Philippe Mochon, président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

Jean-Michel Sommer, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Troisième table ronde - Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes

Modéatrice

Soraya Amrani-Mekki, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

Intervenants

Yves Badorc, procureur de la République du tribunal judiciaire de Metz

Slim Ben Achour, avocat au barreau de Paris

Marie Lieberherr, directrice de la protection des droits - affaires judiciaires du Défenseur des droits



Allocution d'ouverture

Gérald Darmanin

Ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice

Monsieur le ministre, *cher Jacques Toubon*,
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,
Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,
Madame la Défenseure des droits,
Monsieur le juge à la Cour européenne des droits de l'homme,
Mesdames et Messieurs les présidents et procureurs,
Mesdames et Messieurs,

Le colloque sur le Défenseur des droits et le juge qui nous réunit répond à un enjeu d'importance : la place et l'avenir du Défenseur des droits dans notre justice. C'est donc une invitation, me semble-t-il, à penser la protection de nos droits fondamentaux, non pas comme un état de fait, sans doute toujours à consolider, mais comme un dialogue permanent entre les institutions.

Pour que la République tienne sa promesse d'égalité, comme le rappelait Jacques Toubon en quittant son office en 2020, le Défenseur des droits, créé en 2008 par la réforme constitutionnelle, n'est ni un simple organe de médiation ni une entité marginale de notre paysage institutionnel. Le législateur, le constituant, a souhaité qu'il soit un pivot démocratique, l'un des garants du lien entre l'État et les citoyens, entre le droit et la réalité vécue. Il est donc une sentinelle essentielle qui veille avec les élus qui assurent permanence et écoute à ce que la loi ne soit pas une abstraction mais bien une promesse tenue et une promesse concrète.

Le dialogue avec le juge n'est donc ni une interférence, ni une substitution mais doit être vu comme une complémentarité précieuse pour la démocratie, précieuse pour le droit. Une complémentarité précieuse et je dirai même, je l'espère, une complémentarité heureuse.

Dans un monde où l'intelligence artificielle impacte déjà les décisions de justice, où la polarisation politique et sociale, où la radicalité fragilisent la confiance dans les institutions et où les mutations sociales, économiques et climatiques génèrent de nouvelles formes de vulnérabilité, un grand pays a besoin d'un Défenseur des droits fort, agile, pleinement intégré au dialogue institutionnel et indépendant.

Malgré tout, son action reste encore trop méconnue des juridictions du fond. Si le Défenseur des droits est bien identifié par les plus hautes instances juridictionnelles

– et nous sommes ici à la Cour de cassation, on en remercie, évidemment, M. le Premier président et M. le procureur général – il est encore insuffisamment connu des juges de première instance, nous en parlions, Mme la Défenseure, il y a quelques jours alors que ce sont eux qui sont au contact direct de nos concitoyens et confrontés aux réalités concrètes de tous les litiges.

Et c'est tout l'intérêt de notre réunion sans doute aujourd'hui, notre travail collectif, mieux intégrer le Défenseur des droits dans le quotidien de la justice, renforcer son dialogue avec tous les magistrats, s'assurer que les juges utilisent les outils qu'il met à leur disposition pour enrichir les débats judiciaires et améliorer l'application des droits fondamentaux dès la première décision. C'est précisément l'intérêt des dispositifs qui permettent aujourd'hui au Défenseur des droits d'intervenir devant les juridictions. Ces observations en justice sont devenues, je le sais, un levier puissant pour orienter les décisions et apporter un éclairage complémentaire sur des questions humaines ou juridiques, parfois les deux, très complexes.

Mais il ne s'agit pas de solliciter le Défenseur des droits dans les affaires seulement emblématiques ou médiatiques : il faut en faire un partenaire régulier, quotidien, sur toutes les problématiques où les droits fondamentaux sont en jeu.

Gageons, Mesdames, Messieurs, qu'il ne faut pas s'interdire de réfléchir de manière plus ambitieuse et en s'ouvrant davantage sur le monde et nos voisins. La France, en érigéant cette autorité indépendante au rang constitutionnel, a fait un choix ambitieux, mais elle n'est pas la seule.

En Espagne, le *Defensor del pueblo* peut saisir directement le tribunal constitutionnel, renforçant ainsi son pouvoir juridictionnel.

Au Canada, la figure de l'équivalent du Défenseur des droits¹ se décline selon les provinces avec une spécialisation accrue sur les enjeux autochtones et environnementaux, bien sûr, dans un État fédéral, mais cette inspiration, au moment où les élus demandent encore plus de compétences locales, mérite d'être étudiée.

En Suède, le Défenseur des droits judiciaires bénéficie d'une tradition ancienne d'intervention directement auprès des juges avec un respect quasi sacré de son indépendance.

Ce modèle libéral s'inscrit donc pleinement dans le cadre européen et international. Plus précisément, notre modèle a évolué sous l'influence du droit européen, des conventions internationales comme celle des droits de l'enfant ou celle des personnes atteintes du handicap.

Mais c'est aussi notre culture juridique de l'égalité qui s'est adaptée : nous sommes passés d'un principe d'égalité *devant* la loi à un principe d'égalité *par* la loi qui reconnaît, depuis 2008 et notamment la loi sur les discriminations dans l'emploi, les biens, les services², vingt-deux critères de discrimination illégale.

1 Défenseur des droits de la personne.

2 Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.

La Cour européenne des droits de l'homme, dont je salue la présence du juge français qui participe à nos échanges aujourd'hui, a rappelé à plusieurs reprises le rôle essentiel des institutions indépendantes dans l'effectivité des droits et des libertés.

Dans de nombreuses affaires, elle s'est aussi appuyée sur des avis et rapports rendus par la Défenseure des droits pour asseoir ses décisions. Cette capacité à faire le lien avec l'Europe est une force précieuse dans un monde où les interactions entre les ordres juridiques sont de plus en plus complexes, particulièrement, chacun le sait, pour ce qui concerne la défense des droits fondamentaux.

Mais je le disais aujourd'hui, le Défenseur des droits reste trop souvent perçu comme un intervenant extérieur aux juridictions. Les magistrats de première instance le sollicitent peu et son action demeure cantonnée à certains contentieux emblématiques.

Il est donc sans doute venu le temps d'inventer de nouveaux modes d'articulation entre les juges et le Défenseur. Pourquoi ne pas enseigner davantage dans les universités et à l'École nationale de la magistrature les missions du Défenseur des droits ? Pourquoi ne pas créer un mécanisme de saisine rapide du Défenseur des droits par les juges confrontés à des situations complexes que le Défenseur pourrait, avec ses services, peut-être mieux régler ? Pourquoi ne pas expérimenter dans certains contentieux sensibles, notamment pour les mineurs, pour les étrangers ou pour les questions de discrimination une consultation systématique du Défenseur des droits ? Évidemment, les moyens doivent être amenés, mais n'étant plus ministre des comptes publics, je le dis bien plus volontiers, Mme la Défenseure.

La Cour de cassation, qui nous accueille aujourd'hui, a démontré à quel point une justice moderne est une justice qui s'ouvre aux expertises extérieures, qui accepte la contradiction constructive et qui intègre dans son raisonnement de jugement les réalités sociales, culturelles, économiques et humaines.

Nul doute que le Défenseur des droits, M. le Premier président, y a toute sa place également. Il a toute sa place aujourd'hui mais je pense qu'il aurait encore plus toute sa place demain.

Et pour terminer mon propos, je voudrais citer deux exemples :

D'abord les défis du numérique où l'essor des algorithmes pendant les décisions administratives et judiciaires posent la question évidente de la transparence et du contrôle des biais. Le Défenseur des droits a donc, à mon avis, vocation à devenir une autorité clé dans l'analyse des décisions algorithmiques et des biais qui peuvent l'emporter en lien, bien sûr, avec l'autorité judiciaire et la CNIL³ mais la modernité n'est pas la réduction aux enjeux de numérisation ou de dématérialisation. Chacun le voit dans sa vie : notre société est confrontée à une fracture sociale qui est aussi et surtout une fracture de l'accès aux droits.

³ Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les délégués départementaux du Défenseur des droits sont un maillage local qui doit constituer, sans doute encore davantage en lien avec les élus, en lien avec le travail que font les collectivités locales pour l'accès aux droits, une médiation de proximité et un relais pour nos concitoyens, une raison fondamentale « d'aller vers » comme pendant notre période récente où l'on nous a privés un petit peu de liberté pour la santé, aller vers encore et davantage au-devant de ceux qui sont les plus éloignés du droit et de leurs droits, un travail de pédagogie, de sensibilité en lien, encore une fois, avec tous ceux qui sont en contact direct avec nos concitoyens qui permet de connaître le droit et parfois de lutter contre les phobies administratives, les difficultés sociales, l'analphabétisme, le manque d'accès à une culture juridique ou, tout simplement, une censure qui les pousse à ne pas passer la porte d'un conseiller juridique.

Les travaux que vous mènerez donc aujourd'hui nous offrent collectivement, au ministère de la justice, une opportunité précieuse. Penser l'avenir de la relation entre le Défenseur des droits et le juge, entre la durée et l'intensité, l'un ne remplace pas l'autre. L'un ne doit pas avoir peur de l'autre, l'un doit parler avec l'autre pour le bien de notre justice et des justiciables.

Vous l'avez donc compris : les résultats de vos réflexions seront regardés de près et formons le vœu qu'ils soient riches, qu'ils soient le but de concrétisations rapides mais aussi de pensées plus profondes, de comparaisons à l'international, d'innovations et qui puissent inspirer, je l'espère, le plus rapidement possible le législateur ou, peut-être, pourquoi pas, le constituant.

Propos introductifs

Christophe Soulard

Premier président de la Cour de cassation

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux,
Monsieur le ministre Jacques Toubon,
Madame la Défenseure des droits,
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,
Monsieur le président de section à la Cour européenne des droits de l'homme,
Monsieur le procureur général,
Madame la professeure Soraya Amrani-Mekki,
Chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Monsieur le ministre d'État, je vous remercie très vivement de votre présence, qui témoigne de l'intérêt que vous portez à l'articulation entre le rôle du Défenseur des droits et celui du juge.

Je suis très heureux d'ouvrir ce colloque organisé avec la Défenseure des droits et le Conseil d'État en ce lieu hautement symbolique qu'est la Grand' chambre de la Cour de cassation.

On le sait, le Défenseur des droits est né de la fusion, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴, des trois autorités administratives indépendantes qu'étaient le Défenseur des droits, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Il est, au surplus, l'héritier du Médiateur de la République créé en 1973.

Aussi souhaiterais-je, au cours de cette introduction, jeter les premiers jalons de la réflexion qui se prolongera tout au long de ce colloque. Elle portera sur la relation qui lie le Défenseur des droits au juge. Expliciter la nature de ce lien apparaît d'autant plus important que le rôle essentiel du Défenseur des droits au service du justiciable n'est plus, aujourd'hui, à souligner. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'article 71-1 de la Constitution de 1958 et à la loi organique du 29 mars 2011⁵ qui précise l'ampleur de ses attributions.

⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁵ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Autorité administrative indépendante reconnue par l'article 5 de la loi organique du 20 janvier 2017⁶ et l'annexe de la loi du même jour⁷, le Défenseur des droits dispose d'un large éventail de missions. Il lui revient de protéger efficacement les droits et libertés de l'administré vis-à-vis de la puissance publique, de défendre et de promouvoir l'intérêt et les droits de l'enfant inscrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1989, de lutter contre les discriminations directes ou indirectes, de contrôler le respect par les professionnels de la sécurité de leurs règles de déontologie, et d'orienter tout autant que protéger les droits et libertés des lanceurs d'alerte.

Par son mandat multiple, le Défenseur des droits est, sans conteste, un pilier de notre État de droit au même titre que l'autorité judiciaire, *gardienne de la liberté individuelle* aux termes de l'article 66 alinéa 2 de la Constitution de 1958. Tous deux, le Défenseur des droits et le juge, ont donc en partage la mission constitutionnelle de protéger la liberté des citoyens. Aussi, ne sera-t-on pas étonné de la force du lien qui les unit.

Une fois saisi, et l'on sait qu'il peut se saisir d'office d'une situation, le Défenseur des droits porte son aide de grande valeur à l'institution judiciaire. Il le fait, soit par une résolution amiable du litige, qui peut prendre la forme d'un règlement informel, d'une médiation, ou d'une transaction pénale, soit par son intervention devant les juridictions.

Dans cette dernière hypothèse, il présente au juge, national ou européen, civil ou pénal, des observations écrites ou orales sur un dossier dans le cadre ou non d'une tierce intervention et dans le respect des exigences du procès équitable et de l'égalité des armes, comme l'a rappelé la chambre sociale de la Cour le 2 juin 2010 à propos de la Halde⁸.

Par l'avis qu'il rend, dans lequel il ne formule aucune demande en justice, le Défenseur des droits éclaire la juridiction. Son travail d'enquête, fondé sur une analyse juridique des faits, porte à la connaissance du juge des éléments à la fois précis et déterminants, qui, soumis au débat contradictoire, sont de nature à l'aider à former sa conviction sur la réalité de l'atteinte dénoncée.

C'est, en outre, bien souvent à travers un cas individuel que le défenseur des droits constate l'existence de défaillances systémiques. C'est le cas, par exemple, lorsque l'employeur ne respecte pas son obligation de moyens renforcés en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, fondée sur l'article L. 4121-1 du code du travail, en s'abstenant de prendre toutes les dispositions nécessaires pour prévenir des faits pourtant signalés de harcèlement moral, comme il devrait le faire aux termes de l'article L. 1152-4 du code du travail, ou de harcèlement sexuel comme le requiert l'article L. 1153-5 de ce même code.

⁶ Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

⁷ Annexe à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

⁸ Ccass., ch. soc., 2 juin 2010, n° 08-40.628, Bull. civ. V n° 124.

C'est encore le cas lorsque l'employeur embauche, en connaissance de cause, des travailleurs placés dans une situation de vulnérabilité particulière du fait de leur situation irrégulière afin de dissimuler leur emploi au sens de l'article L. 8221-5 du code du travail.

L'on peut penser également, en termes de discrimination, à cette affaire devant la chambre sociale, en 2023⁹, où la Cour de cassation, suivant l'analyse du Défenseur des droits, a censuré une cour d'appel qui, tout en caractérisant une différence de traitement fondée sur l'âge au moment de la procédure de recrutement, avait jugé approprié d'écartier du processus de recrutement le salarié parce qu'il avait refusé de donner des éléments sur son âge.

Mais le droit du travail n'est pas le seul champ d'intervention devant le juge judiciaire. Le Défenseur des droits intervient également régulièrement sur la situation des mineurs non accompagnés, tant devant le juge judiciaire, où la question de la détermination de l'âge conditionne la mise sous protection, que devant le juge administratif où se pose la question de la délivrance d'un titre de séjour à la majorité. Notons également que son apport est très important dans le contentieux des demandes de modifications de la mention du sexe à l'état civil pour les personnes transgenres.

Mais le lien unissant le Défenseur des droits et le juge est d'autant plus fort que l'autorité indépendante, que vous incarnez depuis 2020, chère Claire Hédon, a parfois inspiré l'évolution de normes de protection sur des droits qui sont essentiels. En témoigne l'introduction, en 2014, en droit français, de l'action de groupe¹⁰ et de son périmètre d'action modifié, notamment par la loi du 18 novembre 2016¹¹, ouvert aux syndicats et aux associations devant les tribunaux civils en matière de lutte contre les discriminations. Cette loi permet au juge, s'il constate un manquement, de le faire cesser et de prendre toutes les mesures utiles à cette fin.

L'on pense également à la loi du 21 mars 2022¹², qui étend le bénéfice du régime de protection des lanceurs d'alerte aux personnes morales agissant comme facilitateurs, tel que le prévoit l'article 4 de la directive européenne du 23 octobre 2019¹³.

En atteste encore la systématisation de l'examen médical du mineur de moins de 16 ans placé en garde à vue prévu à l'article L. 413-8 alinéa premier du code de la justice pénale des mineurs. Au reste, cette dernière illustration entre en résonnance avec l'œuvre prétorienne de la Cour en faveur, elle aussi, d'une plus grande protection des droits de l'enfant.

⁹ Défenseur des droits, décision 2023-051 du 17 mars 2023 relative à la mise à l'écart d'une candidate dans le cadre d'une procédure de recrutement, suite à son refus de communiquer sa date de naissance ; et Ccass., ch. soc., 6 septembre 2023, n° 22-15.514.

¹⁰ L'action de groupe a été introduite en France par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

¹¹ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Voir également la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹² Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

¹³ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Ainsi, récemment, la première chambre civile de la Cour de cassation a permis d'éviter, dans le contexte d'un déplacement illicite, le retour en Ukraine d'un enfant âgé de cinq ans en admettant que ce recours puisse, à titre exceptionnel, se faire dans un État autre que celui de sa résidence habituelle.

Permettez-moi enfin, et c'est là un autre aspect important de notre sujet, d'insister sur la convergence de regards tournés vers l'avenir et les enjeux nouveaux qui relient nos deux institutions.

À cet égard, c'est avec attention que la Cour a pris connaissance des recommandations nombreuses fournies par le Défenseur des droits dans son rapport annuel de 2024¹⁴ qui est consacré au droit de l'enfant à un environnement sain. Ce rapport montre que le Défenseur des droits et le juge se saisissent de concert des nouvelles exigences de protection générées par la crise climatique, que l'on parle de droit à la vie et au développement de l'enfant, de son droit à la santé, au logement et à la sécurité.

On le perçoit : tous ces éléments rendent opportunes les interventions, discussions qui auront lieu lors de ce colloque sous la supervision de Mme la professeure Amrani-Mekki, que je remercie très vivement.

Ces échanges permettront de faire comprendre de manière concrète les pratiques, la nature et la richesse de nos interactions. Nous ne doutons pas que les regards croisés du Défenseur des droits et de ses représentants, de ceux des membres du siège et du Parquet général de la Cour de cassation, de membres du Conseil d'État, d'un président de section à la Cour européenne des droits de l'homme, d'avocats, notamment d'avocats aux Conseils, et d'universitaires offriront en ce sens une approche transversale.

¹⁴ Défenseur des droits, *Le droit des enfants à un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir*, rapport annuel 2024, novembre 2024.

