

# Rapport annuel | 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**





---

# Rapport annuel | 2012

---

## ÉDITORIAL DU DÉFENSEUR DES DROITS 5

Éditorial de M. Dominique BAUDIS,  
Défenseur des droits 6

## Les domaines de compétences du Défenseur des droits 12

### A La défense des usagers des services publics 13

Éditorial de M. Bernard DREYFUS,  
Délégué général à la médiation  
avec les services publics 13

### B La Défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant 16

Éditorial de Mme Marie DERAÏN,  
Défenseure des enfants,  
adjointe du Défenseur des droits  
pour la défense et la promotion  
des droits de l'enfant 16

### C La lutte contre les discriminations et pour l'égalité 18

Éditorial de Mme Maryvonne LYAZID,  
adjointe du Défenseur des droits  
pour la lutte contre les discriminations  
et pour l'égalité 18

### D Le respect de la déontologie de la sécurité 21

Éditorial de Mme Françoise MOTHES,  
adjointe du Défenseur des droits pour  
la déontologie de la sécurité 21

## Le Défenseur des droits en chiffres (année 2012) 24

### A Approche globale 26

I-La répartition des  
80 162 réclamations traitées  
par l'Institution en 2012 26

### B Précisions méthodologiques 27

I-Focus sur les dossiers traités  
dans le domaine des droits des  
usagers des services publics 28

II-Focus sur les dossiers traités  
dans le domaine de la défense  
des droits de l'enfant 29

III-Focus sur les dossiers traités  
dans le domaine de la lutte contre  
les discriminations 30

IV-Focus sur les dossiers traités  
dans le domaine de la déontologie  
de la sécurité 32

## L'activité des collèges du Défenseur des droits 34

A Compte rendu des réunions  
du collège compétent  
en matière de défense  
et de promotion des droits  
de l'enfant 35

B Compte rendu des réunions  
du collège compétent  
en matière de lutte contre  
les discriminations et  
de promotion de l'égalité 36

C Compte rendu des réunions  
du collège compétent en  
matière de déontologie dans  
le domaine de la sécurité 38

D Compte rendu des réunions  
conjointes des trois collèges  
du Défenseur des droits 39

I-Réunion du 26 mars 2013 39

II-Réunion du 28 mars 2013 40

## Temps forts 2012 42

## Présentation du rapport annuel d'activité 46

A Le Défenseur des droits,  
une institution de proximité 47

B Le Défenseur des droits,  
une démarche d'expertise  
au service des droits  
individuels 47



# 01-

## DE LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

49

### A De l'accès aux droits à la protection des droits 51

I-Approcher tous les publics :  
une nouvelle prise en compte  
des réclamants \_\_\_\_\_ 51

II-Étendre la protection des droits :  
une dynamique d'intervention  
renouvelée \_\_\_\_\_ 55

### B Accès aux biens et services 69

I-Les thèmes de compétence \_\_\_\_\_ 69

II-L'activité du siège \_\_\_\_\_ 70

III-L'activité des délégués \_\_\_\_\_ 70

IV-Les enjeux : favoriser l'accès  
aux droits et mieux prendre  
en compte les difficultés sociales \_\_\_\_\_ 71

V-De multiples modes  
d'intervention \_\_\_\_\_ 73

### C Protection des personnes 83

I-Les thèmes de compétence \_\_\_\_\_ 83

II-L'activité du siège \_\_\_\_\_ 84

III-L'activité des délégués dans  
le domaine de la protection  
de la personne \_\_\_\_\_ 85

IV-Les enjeux : la protection des droits  
fondamentaux des personnes  
en situation de vulnérabilité \_\_\_\_\_ 86

V-De multiples modes d'intervention 93

### D Protection sociale, travail et emploi 97

I-Les thèmes de compétence \_\_\_\_\_ 97

II-L'activité du siège \_\_\_\_\_ 97

III-L'activité des délégués \_\_\_\_\_ 98

IV-Enjeux : l'accès à la protection  
sociale et à l'emploi, un enjeu majeur  
en période de crise \_\_\_\_\_ 100

V-Modes d'intervention \_\_\_\_\_ 102

# 02-

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

115

### A Développement des actions en matière de promotion des droits et de l'égalité 117

I-Informer, sensibiliser,  
analyser et dialoguer \_\_\_\_\_ 118

II-Une démarche partenariale  
pour susciter l'engagement  
des acteurs \_\_\_\_\_ 127

### B Le déploiement de la promotion des droits et de l'égalité sur le territoire national et à l'international 142

I-L'action du réseau territorial \_\_\_\_\_ 142

II-L'action européenne  
et internationale \_\_\_\_\_ 145

# 03-

## RESSOURCES 151

### A Des crédits opérationnels fortement obérés 154

### B La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences 155

I-L'instauration d'un cadre  
de gestion commun  
à tous les agents \_\_\_\_\_ 155

II-Le pilotage de la masse salariale  
et de la gestion prévisionnelle  
des effectifs \_\_\_\_\_ 156

### C La réunification des équipes sur un site unique 157

### D La création d'une application métier commune 158

### E Une communication ciblée 159

I-La diffusion de documents  
autour de sujets précis  
à destination de publics ciblés \_\_\_\_\_ 159

II-La valorisation des  
« Histoires vécues » \_\_\_\_\_ 160

III-L'importance croissante  
du site Internet \_\_\_\_\_ 160

### F Le département du réseau territorial a poursuivi la réorganisation du réseau 161

I-L'accueil unifié, première pierre  
du nouvel édifice \_\_\_\_\_ 161

II-Un programme de formation  
très dense \_\_\_\_\_ 161

III-Améliorer la présence territoriale  
de l'Institution \_\_\_\_\_ 161

IV-La mutualisation territorialisée des  
compétences \_\_\_\_\_ 161

The image displays a large grid of 1000 small red squares, arranged in 10 rows and 100 columns. A vertical white line runs down the center, separating the first 10 columns from the remaining 90 columns. The squares are uniformly colored red, and the grid is set against a white background.

# ÉDITORIAL DU DÉFENSEUR DES DROITS



Dominique Baudis  
Défenseur des droits

Ces hommes, ces femmes, ces adultes, ces enfants, ces Français, ces étrangers, tous sont victimes de cette violence institutionnelle qui crispe les relations, exacerbe les conflits et pousse ceux qui sont dans la précarité à des actes de révolte ou de détresse.

« *Mettre à la porte, exclure, quitter, expulser, écarter...* » sont des mots qui me frappent chaque jour quand je prends connaissance des réclamations que nous recevons. Ils témoignent d'une société qui croit se protéger de la crise par des mécanismes d'exclusion. Masquer les difficultés ne veut pas dire qu'on les règle. Au contraire, en les cachant, on les laisse s'aggraver. Une société du déni s'installe, nourrie de renoncements et de découragements.

**P**ar ces temps de crise, alors que tout devrait être mis en œuvre pour privilégier le dialogue et l'écoute dans notre société, il apparaît que celle-ci se fait souvent plus rude, notamment envers les plus faibles. Lorsque chaque jour plus de 1000 personnes se retrouvent au chômage, quand 20 % des titulaires de comptes en banque sont à découvert en fin de mois, et alors qu'un enfant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté, la société ne peut pas être en harmonie avec elle-même. Au contraire, mettant à mal certains des principes de cohésion sur lesquels elle se fonde, la société peut être perçue au mieux comme indifférente ou pire, comme brutale avec les plus vulnérables : ses rouages administratifs, ses normes, ses modalités de fonctionnement perçues comme difficilement accessibles, ne remplissent pas aussi souvent qu'ils le devraient leur rôle de protection auprès de nos concitoyens, en particulier les plus démunis.

C'est par exemple une femme de plus de 90 ans « *mise à la porte* » de sa maison de retraite, ou bien une enfant de 5 ans « *exclue* » de la cantine scolaire sous les yeux de ses camarades. C'est aussi le cas de cette famille pauvre à laquelle il a été demandé de quitter un espace culturel car sa présence gênait les autres visiteurs. C'est encore la situation d'enfants qui ne peuvent aller à l'école à cause de leur handicap et parfois en fonction de leurs origines. Ce sont aussi les victimes d'infractions diverses auxquelles policiers ou gendarmes opposent un refus de recueillir leurs plaintes alors même que la loi le prévoit. Ce sont encore ces jeunes femmes sommées de choisir entre l'emploi et la maternité ou ces personnes dites âgées qui se voient écarter peu à peu de l'accès au logement, au crédit...

Au milieu de ces difficultés une voie d'accès au droit était plus que jamais nécessaire, une voie permettant un accès tout à la fois simple, proche et efficace grâce à des modes d'intervention diversifiés au service de la protection des droits et de leur promotion.

### Un accès au droit simplifié

Plutôt que d'hésiter entre plusieurs guichets sans savoir auquel s'adresser, le Défenseur des droits offre une entrée commune. Elle est destinée à régler les litiges avec la puissance publique, à faire respecter les droits de l'enfant, à lutter contre les discriminations, ainsi qu'à veiller au respect, par les forces de sécurité, de leurs règles de déontologie.

Les difficultés que rencontrent les personnes ne se partagent pas en catégories. Elles relèvent souvent de plusieurs de nos missions. C'est par exemple une famille dont le fils handicapé se déplace en fauteuil roulant et qui se heurte à des problèmes d'inscription de ce jeune dans un établissement scolaire. Cette situation, que nous rencontrons souvent, relevait tout à la fois du Médiateur de la République puisqu'il s'agissait d'un litige avec l'Éducation nationale, de la Halde car l'enfant était potentiellement victime d'une discrimination du fait de son handicap, de la Défense des droits de l'enfant car il avait moins de 18 ans. Parfois les parents s'adressaient à ces trois institutions en espérant faire valoir leurs droits plus efficacement, mais au risque de recevoir à des dates différentes des réponses contradictoires. Ces saisines multiples ont représenté plusieurs milliers de dossiers en 2012. Désormais, plutôt que d'ajouter de la complexité au désarroi, le Défenseur des droits offre une seule entrée donnant accès à une équipe unifiée.

Au lieu de travailler séparément dans quatre maisons étrangères les unes aux autres, les 250 collaborateurs de l'Institution et ses délégués bénévoles sont aujourd'hui regroupés afin d'agir ensemble en additionnant leurs compétences et en les enrichissant au contact de leurs collègues.

Notre Institution apporte une réponse dans un monde sans cesse plus complexe, qui proclame des droits mais construit paradoxalement des labyrinthes pour y accéder : plus l'individu est précaire, plus les droits ne lui sont accessibles qu'au terme d'un dédale. Dans ces conditions, les plus fragiles ou les moins instruits sont tentés de baisser les bras et de renoncer à faire valoir leurs droits.

Aujourd'hui, toute personne peut nous saisir quel que soit son âge, sa nationalité ou sa situation administrative.

Cette simplicité de la saisine du Défenseur des droits s'accompagne évidemment d'une totale gratuité pour l'usager. Les services privés, de par leur nature, et bien souvent les services publics, par nécessité, sont payants ou à l'origine de dépenses importantes qui bien souvent découragent les victimes. Entre un procès coûteux et se résigner à ne rien faire, la saisine du Défenseur des droits n'entraîne aucun frais ni aucun formalisme : un courriel, un courrier, un rendez-vous avec un délégué du Défenseur des droits ou un simple appel téléphonique suffisent pour ouvrir un dossier.

### **Un accès au droit humanisé**

*« Trop de formulaires, trop de répondants téléphoniques et de plateformes Internet qui renvoient de l'un à l'autre. En revanche, pas assez de contact humain, pas assez d'écoute »,* voilà ce que nous disent beaucoup de citoyens désorientés qui s'adressent à nous. Au total plus de 300 personnes chaque jour, plus de 100 000 sur une année se tournent vers notre Institution, grâce notamment aux délégués qui permettent une relation de proximité et introduisent une dimension humaine dans la prise en compte des difficultés que rencontrent les réclamants.

Depuis le regroupement des réseaux préexistants, près de 450 bénévoles extrêmement compétents sont à la disposition du public sur tout le territoire. Ces délégués reçoivent sur quelque 650 points d'accueil répartis à travers l'hexagone et l'outre-mer. Ce maillage représente en moyenne plus de six lieux de permanence par département. Grâce à ces bénévoles, les citoyens peuvent entrer en relation avec un délégué du Défenseur des droits qui écoute, répond, se renseigne, explique et intervient.

Pour nos concitoyens, face à une situation incompréhensible, c'est parfois le seul moyen de se faire entendre et d'être rétabli dans ses droits.

Par exemple, cette femme âgée de 87 ans qui, du jour au lendemain, ne percevait plus sa retraite ni ses remboursements pour frais médicaux. Grâce aux recherches de nos délégués, il est apparu que cette femme était victime d'une coïncidence doublée d'une homonymie. Le décès de l'une a entraîné par erreur la radiation de l'autre. Aucun formulaire, aucune plateforme téléphonique n'avait de réponse à la situation dans laquelle se débattait cette femme.

Ou bien ce chef d'entreprise dont les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement n'avaient pas été payés par la collectivité qui les avait commandés dans le cadre d'un marché public. Ces retards risquaient de se traduire par des licenciements économiques. L'intervention de notre délégué auprès de la collectivité locale concernée a permis le paiement plus rapidement.

Les délégués du Défenseur des droits tiennent leur permanence dans des quartiers, des banlieues, des territoires parfois désertés par les services publics.

Ceux qui ont perdu leur liberté mais pas leurs droits ont le plus grand mal à les faire respecter. Les détenus représentent un pour mille de la population mais 5 % de ceux qui s'adressent à nous, soit 50 fois plus que la moyenne. Cent cinquante de nos délégués vont régulièrement dans les établissements pénitentiaires pour s'efforcer de trouver des solutions aux difficultés dont les prisonniers les saisissent.

À l'heure où l'on déplore le repli sur soi, l'égoïsme et le manque d'esprit civique, cet engagement désintéressé des bénévoles acceptant de consacrer deux jours par semaine à venir en aide à leurs concitoyens mérite d'être souligné et salué.

---

### Un accès au droit efficace grâce à une panoplie juridique diversifiée au service de la protection des droits

La Constitution et la loi organique ont confié au Défenseur des droits des pouvoirs d'enquête qui lui permettent de faire la lumière sur des faits dont il est saisi. Il peut procéder à « des vérifications sur place dans des locaux administratifs ou privés... ».

Ainsi, des centres de rétention administrative (CRA) où des enfants étaient internés ont fait l'objet de vérifications près d'une vingtaine de fois. À chaque fois nous avons obtenu que les familles soient libérées sur le champ et, en juillet 2012, le ministre de l'Intérieur a diffusé une circulaire demandant aux préfets de privilégier d'autres solutions pour les familles et donc pour les enfants.

De même, « *Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui* ». Ainsi en 2012 plus de 200 policiers ou gendarmes ont été entendus à la suite de plaintes dont le Défenseur des droits était saisi. « *Ceux-ci sont tenus de répondre aux demandes d'explications qu'il leur adresse et de déférer à ses convocations.* »

Ces pouvoirs d'investigation très étendus se prolongent par des moyens d'interventions juridiques extrêmement diversifiés.

### La médiation

Bien sûr, « *le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance par voie de médiation* ». C'est évidemment la méthode la plus couramment employée, en particulier pour tout ce qui concerne les litiges entre administrés et puissance publique qui représentent environ la très grande majorité des réclamations que nous traitons. Nous sommes ainsi intervenus plus de 3 000 fois en faveur d'automobilistes visés par un procès-verbal injustifié. C'est aussi le rétablissement du dialogue entre les administrations et les usagers dans des dossiers d'urbanisme, de fiscalité ou plus encore dans le domaine social avec la multiplicité des régimes de retraite que nous arrivons à résoudre des situations de blocage non justifiées.

### Les observations devant les juridictions

À l'autre extrémité des moyens que la loi confère au Défenseur des droits, « *les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter à présenter des observations écrites ou orales. Le Défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces juridictions; dans ce cas son audition est de droit* ». En 2012, nous avons fait usage à 90 reprises de cette disposition, faisant appel à près de 70 avocats différents.

Dans la plupart des cas, nous intervenons par le dépôt d'observations lorsqu'est jugée une affaire de discrimination prohibée par la loi. Par exemple, cette femme pour laquelle le congé maternité et d'éducation parentale devient un sinistre professionnel qui se traduit par un licenciement, conséquence directe de sa nouvelle situation familiale. Après enquête, nous avons estimé qu'elle était victime d'une discrimination. Le conseil des prud'hommes a condamné l'entreprise à lui verser 220 000 €. Ces condamnations sont réparatrices pour la victime et elles ont une valeur d'exemplarité.

La réforme ayant étendu les prérogatives du Défenseur des droits, nous avons pu déposer des observations dans des affaires intéressant les droits de l'enfant.

Ainsi cette famille dont les parents ne peuvent pas se marier en raison de la prohibition de l'inceste. Ils sont, en effet, frères et sœurs au regard de la loi à la suite d'une adoption plénière de la fille par les parents biologiques du garçon. Or ces jeunes gens, qui n'ont aucune relation génétique, ont donné naissance à deux enfants à l'égard desquels le père n'avait aucun droit. À la suite des conseils du Défenseur des droits et des observations déposées devant le tribunal, les parents ont saisi le juge aux affaires familiales qui a accordé une délégation d'autorité parentale au père de ces enfants.

Nous pouvons exprimer nos observations devant tous les niveaux de juridictions : tribunaux de première instance, cours d'appel et cours suprêmes. Ainsi la Cour de cassation soulignait-elle, à propos d'arrêts rendus récemment : « *Le Défenseur des droits avait présenté des observations concluant en faveur de la solution retenue in fine par la Cour de cassation.* »

En effet, dans sept cas sur dix, nos observations sont conformes au jugement finalement rendu par la juridiction.

Nous pouvons également présenter des observations devant la Cour européenne des droits de l'homme. Entre les accords amiables et les dépôts d'observations devant les juridictions, la panoplie juridique à laquelle nous pouvons recourir est très complète.

### **Les recommandations**

C'est une procédure que nous utilisons souvent afin que les discriminations, les dysfonctionnements ou les atteintes à la déontologie de la sécurité que nous avons pu constater ne se reproduisent plus. Certaines recommandations ont une portée générale.

Par exemple : à trois reprises, des personnes handicapées vivant dans des régions différentes, s'étaient vu refuser la location d'un logement par le même réseau et pour le même motif : l'allocation adulte handicapé figurait dans leur dossier de ressources. La direction générale du réseau arguait du caractère non saisissable de cette allocation pour refuser la location au motif de garanties insuffisantes. Une telle pratique, si elle venait à se généraliser, reviendrait à évincer toutes les personnes handicapées du marché immobilier locatif. Par voie de recommandation, nous avons donc enjoint à cette société de mettre fin à cette pratique discriminatoire et d'en informer toutes ses agences. De notre côté, nous avons prévenu l'ensemble des professionnels du secteur et le ministère du Logement. Depuis lors, nous n'avons pas été saisis de réclamations semblables concernant ce réseau.

Lorsqu'une dame âgée de plus de 90 ans a été exclue de la maison de retraite parce que sa famille n'avait pas réglé les impayés, nous avons publié une recommandation en faveur de dispositions protectrices renforcées dans les contrats de séjour des résidents. La direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) a mené une enquête et déclaré : « *En écho aux recommandations du Défenseur des droits..., la DGCCRF relève de nombreuses irrégularités dans les structures qu'elle a pu contrôler.* » Sur plus de 300 établissements, 58 % d'anomalies ont été recensées et 178 d'entre eux ont fait l'objet d'avertissements.

D'autres recommandations ont un caractère individuel. C'est notamment le cas en matière de déontologie de la sécurité. C'est ainsi que des policiers, gendarmes ou surveillants pénitentiaires ont fait l'objet de recommandations en vue de sanctions disciplinaires.

### **Les règlements en équité**

Ils consistent à demander à l'administration de s'affranchir des règles de droit afin d'aboutir à une solution plus conforme à la volonté du législateur. C'est une procédure que nous utilisons principalement en matière fiscale.

### **Les injonctions**

Cette procédure vise à enjoindre à une personne de se conformer à une recommandation précédemment formulée par l'Institution mais non suivie d'effet. Une injonction est assortie d'un délai pour sa mise en œuvre. « *Le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre dans un délai déterminé les mesures nécessaires.* »

Nous avons utilisé ces dispositions pour demander au préfet compétent de respecter ses obligations en délivrant les inscriptions administratives de scolarisation en milieu ordinaire pour douze enfants d'origine étrangère et assidus à l'école depuis plus de dix mois. L'utilisation de ce nouveau pouvoir faisait suite à une visite sur place afin de vérifier la situation des élèves.

Nous avons également utilisé ce pouvoir d'injonction pour venir en aide à un citoyen qui avait reçu plus de 40 procès-verbaux injustifiés pour des infractions commises au volant d'un véhicule qu'il ne possédait plus.

### **La transaction civile ou pénale**

Afin d'éviter les frais et les délais d'une action en justice, « *le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes. (...) Le montant de l'amende est fixé en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de l'auteur des faits.* ». Cette transaction, si les deux parties y souscrivent, doit être homologuée par le procureur de la République.

Par exemple, un chef d'entreprise qui avait déclaré à plusieurs reprises qu'il « *ne souhaitait pas recruter des personnes d'origine maghrébine* » s'est vu infliger une amende transactionnelle de 700 € que son avocat a acceptée et que le procureur a homologuée.



De même, alors qu'un bail avait été conclu entre une agence immobilière et des futurs locataires âgées de 75 et 72 ans, le propriétaire refuse de louer. Le Défenseur des droits a considéré que ce refus caractérisait une discrimination fondée sur l'âge. Reconnaisant le préjudice moral et matériel subi par les locataires, le propriétaire s'est engagé à leur régler une indemnité transactionnelle, forfaitaire et irrévocable de la somme de 21000 €. Fort de cet accord, les réclamants et le propriétaire ont fait savoir au Défenseur des droits qu'ils prenaient acte de la transaction qui éteint ainsi les procédures contentieuses. Mais s'il y a lieu, notre Institution peut également accompagner les réclamants devant les tribunaux.

Mais notre rôle n'est pas seulement de contribuer à réparer un préjudice une fois qu'il est survenu. Nous devons également développer une action préventive pour tenter d'éviter le préjudice.

### De la promotion des droits et libertés

La loi organique prévoit que « le Défenseur des droits mène toute action de communication et d'information jugée opportune dans ses différents domaines de compétences afin de promouvoir « toute bonne pratique en la matière » tout particulièrement en matière d'égalité et de droits de l'enfant.

Chaque année par exemple, nous menons, avec l'organisation internationale du travail, une enquête sur le ressenti des discriminations dans les entreprises publiques et privées. Les résultats de ce sondage nous permettent de mesurer les évolutions, de mieux identifier les sujets sur lesquels nous devons agir. C'est ainsi que nous avons publié un guide « *Un salaire égal pour un travail de valeur égale* » qui permettra aux partenaires sociaux de faire évoluer les mentalités et les comportements afin que se réduisent progressivement les 27 % d'écart que l'on constate entre les rémunérations masculines et féminines.

À la demande d'employeurs et de salariés, nous avons publié avec la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) un guide permettant de « *Mesurer pour progresser vers l'Égalité des chances* ».

La diversité des sujets abordés dans nos rapports reflète celle des missions qui nous sont confiées : les enfants à Mayotte, la régulation des contrôles d'identité, les bonnes pratiques dans les cantines scolaires, le droit funéraire ont fait l'objet de notre part d'enquêtes et de propositions destinées aux décideurs et aux pouvoirs publics mais accessibles à tous.

Nous éditons également des dépliants brefs et factuels destinés à celles et ceux qui pourraient discriminer ou pourraient être discriminés : « *Une grossesse sans discrimination* » destinés aux employeurs et salariées, « *Louer sans discriminer* » destinés aux bailleurs, agences et locataires, etc.

« Le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles. »

Cette disposition législative nous permet de mettre fin à des dysfonctionnements. Par exemple nous avons proposé que ce soit la date de vente qui fasse foi en matière d'amende et non plus l'inscription du nom du nouveau propriétaire au système informatisé des véhicules. Le Parlement a adopté cette réforme entrée en vigueur au début 2012. Résultat : nous sommes passés dans ce domaine de plusieurs centaines de réclamations à quasiment zéro.

Elle nous permet également de lutter contre les discriminations dont certaines résultent directement de la loi. Par exemple, le délai de prescription pour injures portant sur le sexe, l'identité sexuelle ou le handicap n'était que de trois mois, alors qu'il était d'un an pour les injures racistes. Une proposition de réforme législative formulée par le Défenseur des droits et reprise par des membres du Parlement vise à unifier les délais de prescription. La rapporteure du Sénat a souligné que « le Défenseur des droits a recommandé cet alignement dans une proposition de réforme. La proposition de loi en est directement inspirée. »

Par ailleurs, notre Institution a recommandé, dans une lettre adressée au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées, une loi de « *clarification* » afin qu'employeurs et salariés sachent où s'applique le principe de laïcité et de neutralité religieuse et où doit prévaloir celui de la liberté d'expression.



Au cours de l'année 2012 le Parlement a souhaité consulter à dix reprises le Défenseur des droits à propos de textes en relation avec les compétences de notre Institution. De nombreuses fois, les propositions ont été retenues par le législateur à l'occasion de ces auditions. Notamment les textes relatifs à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées, au harcèlement sexuel ou plus récemment pour la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe ont été améliorés.

Ce travail de promotion, nous le poursuivons au-delà de nos frontières. Plus précisément, notre action internationale vise trois objectifs majeurs :

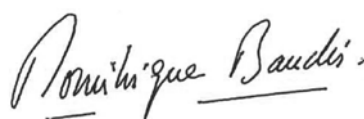
En premier lieu, nous cherchons en permanence à savoir ce qui se fait ailleurs dans des institutions homologues afin de tirer profit d'expériences couronnées de succès.

En deuxième lieu, nous avons le souci de rechercher et d'apporter des réponses coordonnées face à des questions qui se posent dans les mêmes termes et dans des cadres juridiques semblables. Par exemple la politique en direction des populations d'origine rom ou des mineurs isolés étrangers.

Enfin, nous avons la responsabilité de mettre à disposition notre expérience et nos moyens au service d'institutions de création récente qui n'ont pas encore le savoir-faire et les instruments pour faire face à la mission qui leur est confiée. Nous le faisons dans le cadre de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM) ou de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF) dont la France assure le secrétariat général. C'est dans ce cadre qu'a été engagé en octobre 2012 un plan d'action en vue du renforcement des compétences des 54 membres de ce réseau international dans la protection des droits de l'enfant.

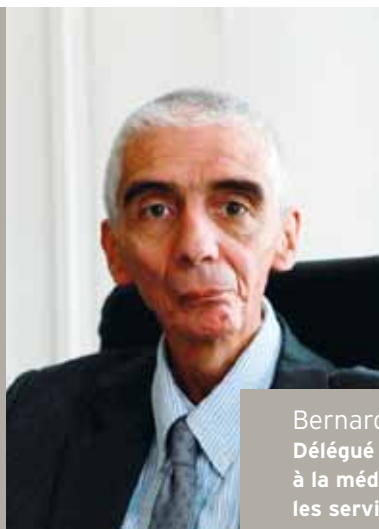
Par ailleurs, nous jouons le rôle de « *mécanisme indépendant* » devant plusieurs comités spécialisés de l'ONU pour faire connaître notre avis dans leurs domaines respectifs, notamment au regard de la promotion et du respect de conventions internationales dont la France est signataire : telle que la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale des droits des personnes handicapées.

Ce rapport 2012 retrace notre activité au long de la première « *année pleine* » du Défenseur des droits. Tout ce qui a été entrepris ou mené à bien n'a pu l'être que grâce à la compétence des collaborateurs et des délégués. Après une période de quelques mois durant laquelle les quatre équipes se sont rapprochées au sein d'une même institution, 2012 a permis de passer à un autre chapitre de notre histoire. Désormais l'accès au droit est assuré, non plus par quatre institutions rapprochées mais par une seule équipe au service de nos concitoyens, afin de veiller au respect de leurs droits et libertés comme la Constitution nous en a confié la mission.



---

# Les domaines de compétences du Défenseur des droits



Bernard Dreyfus  
Délégué général  
à la médiation avec  
les services publics

## **A La défense des usagers des services publics**

La place singulière du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel le positionne en véritable observateur des évolutions de la société. À ce titre, la nature des réclamations qui lui sont adressées témoigne des difficultés effectivement rencontrées par les administrés mais aussi de leur ressenti et de leurs craintes.

L'augmentation des situations de détresse et de précarité, déjà constatée l'année précédente, s'est confirmée en 2012. Les réclamations reçues par l'Institution, tant au siège qu'au niveau local, reflètent des situations résultant d'enchaînements complexes de difficultés.

Dans bien des cas, ce n'est pas tant un droit qui aurait été lésé mais une information qui n'a pas été délivrée ou une aide, voire un conseil qui n'a pas été consenti. De même, l'inflation législative et réglementaire aboutit à d'importantes difficultés d'application par les services publics eux-mêmes.

Autre difficulté récurrente: la déshumanisation du traitement des réclamations par les services publics. En effet, le mouvement de généralisation de l'informatisation des procédures a certes permis de véritables progrès de l'administration en matière de gestion des réclamations courantes dès lors que ces situations sont prévisibles et attendues. En revanche, pour les cas « *en dehors des clous* », les procédures informatiques préformatées peuvent s'avérer devenir des obstacles difficilement surmontables tant pour les usagers des services publics que pour les gestionnaires en charge de leur traitement. De même, la mise en place de plates-formes téléphoniques facilite certes la gestion d'une grande partie des demandes des usagers des services publics mais ne permet pas de traiter les cas particuliers.

Rappelons, en outre, que certains administrés sont encore victimes de ce que l'on appelle la fracture numérique, soit parce qu'ils n'ont matériellement pas accès à ces dispositifs, soit parce qu'ils ne sont pas en mesure de les utiliser. Ces usagers sont, de fait, mis en difficulté et la déshumanisation des procédures met souvent à l'épreuve leur patience et leur acharnement.

Aussi, l'action du Défenseur des droits ne se réduit pas à la simple résolution des dysfonctionnements administratifs mais prend, plus généralement, une dimension pédagogique visant à informer les réclamants de leurs droits et des recours qui s'offrent à eux, de les orienter vers les structures compétentes pour connaître de leurs affaires et de leur expliquer les décisions de l'administration.

Le Défenseur des droits constate d'ailleurs avec satisfaction que la mise en place de médiateurs, avec lesquels il entretient des relations régulières, dans diverses structures améliore l'accès aux droits des particuliers. En outre, la qualité de l'information disponible tant sur le site de l'Institution que sur ceux des entreprises publiques ou des médiateurs sectoriels, et notamment du « *Club des médiateurs de services au public* », permet aux requérants de mieux s'orienter par eux-mêmes.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le Défenseur exerce une mission de protection des droits et des libertés, à travers le traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées ou des cas dont il se saisit, mais également une mission de promotion des droits et de l'égalité, en particulier au titre des recommandations générales qu'il formule.

Au titre de sa mission de **protection des droits et des libertés**, le Défenseur des droits a gagné en cohérence par l'examen transversal des réclamations individuelles dont il est saisi. En effet, de nombreux dossiers pouvaient présenter des entrées multiples propres à chacune des anciennes institutions regroupées au sein du Défenseur des droits. La mise en place d'un service unique en charge de l'examen de la recevabilité des réclamations et la stabilisation de l'organisation administrative de l'Institution permettent aujourd'hui de traiter de façon globale de tels dossiers.

Au-delà du fonctionnement de l'Institution, il convient de souligner que le Défenseur des droits dispose d'outils juridiques bien plus étendus que ceux dont étaient dotés ses prédécesseurs.

---

Si le règlement amiable reste le moyen premier de résolution des litiges dont est saisi le Défenseur, il n'en demeure pas moins que le renforcement de ses pouvoirs d'investigation et le droit de suite que lui a conféré la loi organique à travers la possibilité de fixer des délais de réponse, le pouvoir de mise en demeure, d'injonction et de publication de rapports spéciaux, facilitent grandement le traitement des dossiers et permettent d'asseoir l'autorité de l'Institution.

Le règlement amiable ne peut cependant aboutir qu'à condition de nouer des liens de confiance avec les différents organismes susceptibles d'être mis en cause à travers des réclamations individuelles.

Aussi, et afin de faciliter le traitement des réclamations dont il est saisi et d'améliorer l'accès aux droits, l'Institution a souhaité mettre en place une véritable politique partenariale.

Deux conventions ont ainsi été conclues en 2012: le 5 juin 2012 avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et le 30 novembre 2012 avec la Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Ces conventions permettent d'organiser la coordination entre institutions pour le traitement des réclamations dont elles sont saisies, d'échanger des informations sur les pratiques constatées et les évolutions juridiques souhaitables ainsi que d'organiser des actions conjointes pour favoriser l'accès au droit.

Cette dynamique de collaboration extérieure permet au Défenseur d'assurer au mieux sa mission de protection des droits à travers la résolution de litiges individuels mais renforce également sa **mission de promotion des droits et de l'égalité**. Dans ce cadre, les conventions offrent à l'Institution des réseaux de diffusion d'informations, non seulement sur le Défenseur des droits, mais plus généralement sur les droits et recours de nos concitoyens.

Au titre de cette seconde mission, le Défenseur des droits a publié plusieurs rapports spéciaux concernant la défense des usagers des services publics.

Constatant une forte prégnance des dossiers concernant les amendes résultant d'infractions routières, le Défenseur a publié, en juin 2012, un premier rapport listant les principales difficultés rencontrées par les automobilistes et identifiées comme génératrices de contentieux. À la suite de réponses circonstanciées des ministères de la Justice et de l'Intérieur, le Défenseur a souhaité rencontrer les principaux acteurs en la matière (plusieurs officiers du ministère public, le Procureur de Rennes, mais également les services du Fichier national du permis de conduire, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, ainsi que les principales associations, tant d'automobilistes que d'avocats spécialisés dans ce domaine). Fort de ces divers éléments, le Défenseur a élaboré un rapport de suite, publié en début d'année 2013, qui pointe plus particulièrement les difficultés liées aux usurpations de plaques minéralogiques.

Autre sujet dont s'est saisi le Défenseur des droits: l'état de la législation funéraire en France. Il a ainsi établi un rapport spécial sur le sujet, publié le 28 octobre 2012, qui s'attache à dresser un état des lieux du droit applicable en ce domaine, à la suite de plusieurs réclamations mettant en lumière une certaine méconnaissance de celui-ci, tant par les particuliers que par certaines collectivités.

Un troisième rapport spécial a été élaboré sur la problématique des cantines scolaires à la suite d'une opération menée par le Défenseur des droits, à l'occasion de la rentrée scolaire de 2012. En effet, un appel à témoignages a été lancé pour recueillir des exemples de situations individuelles relatives aux difficultés d'accès aux services de restauration scolaire. Outre le traitement des litiges portés à la connaissance du Défenseur, l'Institution a souhaité formuler, avec la participation de collectivités territoriales confrontées à ces difficultés, un recueil de recommandations juridiques et de bonnes pratiques au vu des témoignages examinés.

Au-delà de la communication en faveur de la promotion des droits et de l'égalité, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir particulier lui permettant de traiter des problématiques générales: celui de formuler auprès des pouvoirs publics des propositions de réformes.

Dans cette dynamique, le Médiateur de la République, puis le Défenseur des droits, sont intervenus à plusieurs reprises auprès des pouvoirs publics sur la question de la précarité dans l'ensemble des grands services publics et notamment dans l'Éducation nationale. A notamment été soulignée la question des renouvellements abusifs de contrats à durée déterminée. La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique est venue satisfaire cette proposition de réforme.

Dans un autre domaine, et à la suite d'une action conjointe du Défenseur des droits, de la Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, et du Médiateur des ministères économiques et financiers, une proposition de réforme a été formulée afin de fixer à deux ans la prescription extinctive des créances de rémunérations indûment versées par les personnes publiques à leurs agents. Cette proposition de réforme, fruit d'une longue concertation, a été adoptée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 et vient de faire l'objet d'une circulaire d'application en date du 11 avril 2013.

Au terme de cette première année « *complète* » pour la mission « *Défense des usagers des services publics* », notre recommandation principale ira vers une demande ferme de mises en œuvre urgentes de mesures de simplifications dans trois domaines prioritaires : les prestations versées dans les caisses d'allocations familiales, les règles d'indemnisation en matière de chômage et la simplification des relations entre les assurés et les régimes de retraites.

Le chantier de la simplification est désormais crucial aussi bien pour l'allègement des tâches de gestion des agents embolisés que pour l'accès aux droits des administrés, aujourd'hui confrontés à une complexité pénalisante au point que l'on constate, avec prégnance, l'émergence d'un phénomène de « *non-recours* » aux droits.





Marie Derain  
Défenseure des enfants, adjointe du  
Défenseur des droits pour la défense  
et la promotion des droits de l'enfant

## **B** La Défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant

**D**epuis deux années le Défenseur des droits et à ses côtés la Défenseure des enfants s'installent en France comme les défenseurs et les promoteurs des droits de l'enfant.

Ultime voie de recours quand leurs intérêts sont bafoués, ils veillent à ce que les droits des enfants, énoncés dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et traduits dans la législation française, soient respectés et effectifs dans toutes les décisions qui les concernent et quelle que soit l'autorité dont elles émanent.

Avec le concours du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, instruisant toute question nouvelle, notre Institution s'appuie sur son expertise et sa pluridisciplinarité pour traiter les demandes qui lui sont soumises, dont la première formulation cache souvent une situation plus complexe qu'elle ne semble l'être en apparence. La capacité d'intervention du pôle « *Défense des enfants* » et la pertinence de ses actions sont encore renforcées depuis la fusion des précédentes institutions et en particulier celle du Défenseur des enfants, par le concours d'autres spécialistes issus d'autres pôles de l'Institution, par exemple en matière de santé, de handicap, de déontologie de la sécurité ou de discrimination.

À cette mutualisation des compétences s'ajoute un déploiement croissant des nouveaux pouvoirs du Défenseur des droits, tant du point de vue des moyens d'investigation que de la formalisation des décisions. Celles-ci, dépassant la réponse, privilégiée dans un premier temps, aux personnes concernées, peuvent avoir une portée générale, qu'il s'agisse de rappeler le cadre

légal, donner des orientations aux décideurs publics et privés voire être forces de propositions de réformes. En témoignent les recommandations concernant la diffusion de bandes-annonces au contenu parfois inapproprié avant les films s'adressant au jeune public, l'évaluation du discernement de l'enfant par le juge aux affaires familiales ou encore celles concernant les mineurs isolés étrangers.

Par une approche transversale, ou encore un appel à témoignages, des groupes de travail mis en place par l'Institution et associant tous les acteurs concernés ont également rendu publiques des observations générales dans des champs aussi différents que les cantines scolaires, l'accès des enfants porteurs de handicap aux activités périscolaires ou encore l'intervention des forces de sécurité à domicile, en présence d'enfants.

Ainsi, par exemple, ce dernier groupe de travail, s'appuyant sur des professionnels de différentes spécialités (magistrats, psychologues, policiers, gendarmes et médecins) a permis d'adresser des recommandations à l'ensemble des policiers et gendarmes grâce aux sites Internet des institutions concernées, de mels à l'ensemble des commissariats mais aussi aux organes de formations.

Concomitamment, le déploiement du rapport annuel 2011 « *Enfants placés, enfants confiés: défendre et promouvoir leurs droits* », les réclamations nombreuses contestant les décisions de protection de l'enfance et leur mise en œuvre, de même que les fréquentes sollicitations d'interventions de la Défenseure des enfants auprès des professionnels répondent aux critiques faites par le comité chargé à l'Organisation des Nations Unies (ONU) du suivi de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant: la France ne souscrit pas aux obligations qui devraient être les siennes pour impulser, piloter et orienter une politique publique de protection de l'enfance. Il a alors semblé évident au Défenseur des droits, en installant un comité d'entente, instance d'échange et de dialogue avec les acteurs de la protection de l'enfance, de faciliter l'expression de leurs attentes et d'orienter ainsi les travaux qu'il a engagés pour émettre des recommandations.

De surcroît, au-delà de la défense des droits de l'enfant, la loi organique du 29 mars 2011 confie au Défenseur des droits la mission spécifique d'être promoteur de l'intérêt supérieur de l'enfant, dont le principe, posé par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, est reconnu d'applicabilité directe par le Conseil d'État et la Cour de cassation. À cet égard, on peut se réjouir que, dans sa décision du 17 mai 2013 concernant la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe, le Conseil constitutionnel ait décidé de porter « *l'intérêt de l'enfant* » au plus haut niveau de la hiérarchie des normes en s'appuyant sur le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

Dans une société exposée à la crise économique et aux transformations rapides, oublier de rechercher le meilleur intérêt de l'enfant est, sinon une réalité, très souvent un risque, mais un risque qu'il est du devoir de tous de combattre avec la plus grande détermination.

Notre ambition est en effet de faire en sorte que toute autorité ait l'obligation de vérifier la compatibilité de sa décision avec l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris en l'absence d'encadrement juridique. En ce sens, le Défenseur des droits a agi de façon à la fois individuelle et générale s'agissant des familles en centre de rétention administrative, suite à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Popov du 18 janvier 2012. En effet, à chaque fois que la présence d'enfants en centre de rétention administrative a été signalée, l'intervention de l'Institution a été systématique se traduisant par des visites sur place et des demandes aux préfets afin que soit privilégiée, pour ces familles avec enfants, une assignation à résidence. Parallèlement, le ministre de l'Intérieur a été saisi pour que des dispositions soient adoptées afin que cesse cette situation: la circulaire du 6 juillet 2012 visant à éviter le placement en centre de rétention administrative de familles y a apporté une première réponse.

Face à l'impérieuse nécessité de mettre l'intérêt de l'enfant au centre de toute décision le concernant et, au plan général, sur l'agenda public, le Défenseur des droits renforce sa réflexion pluridisciplinaire. Ainsi, depuis l'automne 2011, un groupe de travail composé d'experts, universitaires et praticiens, s'emploie à mieux préciser les contours de cette notion. Tout en nourrissant l'approche de l'Institution, ces travaux qui, après s'être concentrés sur la vie quotidienne des enfants, se déclinent maintenant autour des thématiques de l'établissement de la résidence, de l'adoption et du maintien du lien avec un parent incarcéré, ont pour principale vocation de doter ceux qui interviennent auprès des enfants d'outils méthodologiques fiables et partagés.

Au surplus, cette action de promotion des droits de l'enfant se déploie également fortement au travers du rapport annuel consacré aux droits de l'enfant remis chaque année le 20 novembre, à la date anniversaire de la CIDE, au président de la République et aux présidents des assemblées. En 2012, il s'intitulait: « *Enfants et écrans: grandir dans le monde numérique* ».

En effet, alors que les écrans se sont massivement installés dans le quotidien des enfants et des adolescents, les médias, vecteurs de connaissances et d'éducation pour tous, apparaissent comme des facteurs indéniables de lien social et de dépassement des barrières. Toutefois, porteurs d'un potentiel d'enrichissement social et individuel difficile à évaluer car évolutif, conjugués à un nomadisme numérique permettant une utilisation loin du regard des adultes, leurs effets - qu'ils soient perçus comme positifs ou comme préoccupants - ont suscité de nombreuses interrogations mettant en évidence les

contradictions et obsolescences des règles nationales et internationales. Ce rapport, qui ne prétend pas aborder tous les enjeux de l'irruption du numérique dans la vie quotidienne, a toutefois pour objectif d'examiner ces évolutions sous l'éclairage des droits des enfants en conduisant tous les acteurs, publics ou privés, adultes ou enfants, à prendre leur part de responsabilité afin d'installer, par la régulation et la sensibilisation, « *un Internet plus sûr pour les enfants* ».

Au-delà de la date du 20 novembre, le rapport a irrigué de ses constats et de ses recommandations près de 30 interventions de la Défenseure des enfants sur cette thématique, incluant conférences et actions communes avec des associations ou institutions tels programme de la commission européenne « *safer Internet day* » ou encore des services du ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi, l'Institution ne joue-t-elle pleinement son rôle qu'en resserrant ses liens, sur la totalité du territoire, avec l'ensemble des acteurs du champ de la défense des enfants. Tandis que le rôle des associations, tout comme celui des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) sont essentiels, celui des délégués est primordial. Ils offrent en effet au travers des actions de promotion conduites localement et dans 650 points d'accueil, la possibilité d'une relation directe et humaine au réclamant et celle de « *capteurs* » de la situation des enfants. Aujourd'hui, grâce aux formations engagées, 80 délégués disposent de la compétence « *enfance* », ce qui équivaut à un doublement du nombre de correspondants, dotés de prérogatives bien plus limitées, dont disposait l'ancienne autorité administrative.

En 1989 par la Convention, les droits de l'enfant sont entrés dans la famille des droits humains. À la veille de l'examen de la situation de notre pays par le Comité des droits de l'enfant de Genève, le Défenseur des droits et à ses côtés la Défenseure des enfants s'engagent à contribuer activement à faire connaître les droits des enfants et à les rendre effectifs, en poursuivant l'instruction des réclamations, en conduisant études et réformes sur ce thème majeur et au-delà, en développant la consultation des jeunes.

La défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, c'est intervenir localement quand nécessaire, mais c'est aussi, œuvrant à faire entendre la voix des enfants, porter, dans le débat public national et international, les questions qui le méritent avec détermination et en s'appuyant sur une expertise rigoureuse.







Maryvonne Lyazid  
adjointe du  
Défenseur  
des droits pour  
la lutte contre  
les discriminations  
et pour l'égalité

## **© La lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

**E**n matière de lutte contre les discriminations, l'année 2012 a été celle de l'émergence de nouvelles méthodes de travail et du croisement du droit des discriminations avec les compétences plus larges du Défenseur des droits.

Le traitement intégré des saisines reçues par le Défenseur a permis de mettre en œuvre une approche sous l'angle du droit des discriminations concernant des publics et des questions d'accès aux droits qui dépassent les secteurs d'intervention traditionnels en matière de lutte contre les discriminations et de s'interroger sur les points de rencontre de cette branche du droit avec les problématiques soulevées par les publics les plus précaires qui, historiquement, s'adressaient plutôt au Médiateur de la République qu'à la Halde.

La mission discrimination, traditionnellement concernée majoritairement par les questions d'emploi, renvoie à une population active et plus jeune, ayant la capacité d'identifier une stratégie d'action pour réclamer ses droits. Or, l'étude des publics du Défenseur a fait émerger des questions relatives à l'accès aux droits sociaux ou aux conditions de travail, caractéristiques de personnes qui ne se sont jamais plaintes de discrimination mais qui font face à des difficultés particulières en tant que femmes ou aînées d'origine étrangère confrontées à des problèmes spécifiques.

Ce constat a permis d'ouvrir un nouveau champ d'action cumulant plusieurs critères de discrimination et d'initier une démarche nouvelle, plus volontariste. La palette des registres d'intervention du Défenseur des droits lui permet de partir de l'identification de problématiques spécifiques pour mobiliser l'ensemble des pouvoirs qui lui sont reconnus pour traiter les situations de manière pertinente.

Cette approche a, par exemple, permis de développer une stratégie d'intervention globale pour aborder les nombreuses questions soulevées par les réclamations concernant les Roms en mobilisant les derniers développements de la jurisprudence sur les droits fondamentaux et en affirmant une portée nouvelle au principe de droit à la dignité pour lutter contre les discriminations (voir notamment la décision MLD 2012-180 du 19 décembre 2012 par laquelle le Défenseur des droits présente ses observations devant le juge de l'exécution au tribunal de grande instance de Bobigny dans le cadre d'une décision d'expulsion d'un terrain occupé sans droit ni titre).

Elle a également permis de renouveler la stratégie d'intervention de l'Institution en matière d'accès aux droits sociaux des migrants âgés, en interrogeant les pratiques des services sociaux en matière de preuve de résidence et de trop-perçus, à la lumière des exigences posées par le respect de leurs droits fondamentaux (voir à ce sujet les observations formulées lors de l'audition de l'Institution par la mission d'information parlementaire sur les immigrés âgés - avis du 7 février 2013).

L'année 2012 a également été caractérisée par l'arrivée de nombreux dossiers qui reflètent l'hétérogénéité des discriminations telles qu'elles sont ressenties par la population et la capacité inégale des citoyens à faire valoir leurs droits. Aux critères largement invoqués par le passé, critères de l'origine, du sexe et du handicap essentiellement, on constate un accroissement du nombre des saisines sur les questions de l'état de santé (ex: décision MLD 2011-94 du 13 janvier 2012 relative à un refus de soins par un dentiste à raison de la séropositivité de la réclamante), de la grossesse (ex: décision MLD 2012-72 du 2 mai 2012 relative à une discrimination subie dans le cadre de l'activité professionnelle, en raison de l'état de grossesse) et de l'âge (ex: décision MLD 2012-150 du 16 novembre 2012 relative à une limite d'âge concernant une adhésion à un contrat d'assurance).



Le développement de la jurisprudence montre que le Défenseur des droits intervient dans un contexte juridique de plus en plus élaboré, qui a dépassé la simple affirmation du principe de non-discrimination. Cette étape est le reflet de l'impact des acquis jurisprudentiels sur les comportements des acteurs et de l'approfondissement de leur maîtrise du cadre juridique. Ainsi, les décisions phares de l'année 2012 participent tout autant de l'identification de situations discriminatoires que de la définition des contours de l'ampleur des obligations des employeurs, opérateurs économiques et acteurs publics.

On relèvera ainsi, par exemple, les décisions de la chambre sociale de la Cour de cassation sur la portée des exigences professionnelles essentielles en matière de port de signes religieux au travail et sur les exigences de proportionnalité et de nature des arguments recevables pour justifier une apparence de discrimination indirecte fondée sur le sexe dans la classification professionnelle par une caisse de retraite, la décision du conseil des prud'hommes de Nanterre en matière de preuve du danger invoqué pour refuser une mutation à l'étranger fondée sur l'origine et celle du Conseil d'État en matière de conditions d'évaluation d'un magistrat du parquet bénéficiant d'aménagement raisonnable de son poste de travail et des limites de cet aménagement.

En matière d'accès aux biens et aux services, cette année a été marquée par un contentieux prenant la mesure des problèmes posés par la définition et la mise en œuvre des normes européennes et nationales par les acteurs publics et économiques en matière d'accessibilité des personnes handicapées. Le sujet a été illustré par le contentieux sur l'accès aux transports aériens des personnes à mobilité réduite, qui pose la question de la portée des obligations des opérateurs qui sont tenus de réunir les conditions de l'accessibilité pour les personnes handicapées (voir notamment l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 5 février 2013 condamnant une compagnie aérienne à 70 000 euros d'amende et au versement de 2 000 euros de dommages et intérêts pour avoir refusé d'embarquer des personnes handicapées non accompagnées).

Au-delà de la protection des droits par le traitement des réclamations individuelles, le Défenseur des droits peut engager une démarche plus globale pour la prévention des contentieux. En effet, dès lors qu'apparaissent des saisines récurrentes sur une problématique particulière, le Défenseur peut soumettre aux pouvoirs publics des propositions de réformes s'il estime qu'une modification des textes, réglementaires ou législatifs, pourrait résoudre les difficultés. Lorsque des pratiques sont en cause, d'autres actions de **promotion des droits et de l'égalité** sont menées sous des formes très diverses comme l'illustre la deuxième partie de ce rapport. Ces actions peuvent ainsi se traduire par la construction d'outils pédagogiques et didactiques pour la diffusion de bonnes pratiques (guides, dépliants d'information...), le

lancement d'études et de recherches, la mise en place de modules de formation à destination, notamment, des professionnels du droit (avocats, magistrats...) ou encore l'organisation d'événements, tels que des colloques, permettant de valoriser les travaux d'expertise menés par l'Institution et d'échanger avec l'ensemble des acteurs concernés.

À travers l'examen des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits identifie des problématiques émergentes lui permettant d'axer les actions de promotion qu'il mène, sous le prisme transversal de l'ensemble de ses domaines de compétences. Deux sujets très distincts illustrent cette méthode : après avoir constaté une multiplication des litiges concernant l'accès des enfants handicapés aux structures périscolaires, le Défenseur a procédé à un état des lieux et a conduit un certain nombre d'auditions afin de présenter des recommandations aux ministères concernés dans le cadre du débat sur l'évolution de l'école. De même, s'agissant de la problématique de l'accès aux soins de thanatopraxie des personnes décédées de maladies infectieuses, les préconisations de l'Institution ont été reprises par le Haut Conseil de santé publique dans son avis rendu à la ministre de la Santé.

Concernant la problématique de l'âge, une première sensibilisation des réseaux associatifs s'est faite dans le cadre de l'année européenne du vieillissement actif. Des échanges avec l'ensemble des acteurs impliqués pourraient aboutir à l'organisation d'un colloque sur cette thématique qui impacte à la fois la question des discriminations mais également celle de la relation des usagers avec les services publics.

S'agissant des femmes, plus fréquemment concernées par les discriminations multiples et « *surreprésentées* » dans l'exercice de certains métiers, le Défenseur a souhaité que la notion de travail de valeur égale puisse trouver une traduction pratique dans le cadre des négociations quinquennales des conventions collectives sur la base d'un outil, construit en partenariat avec les universitaires, partenaires sociaux, représentants de l'administration, etc. Un guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine a ainsi été réalisé pour donner toute son efficacité au principe de salaire égal pour un travail de valeur égale, malheureusement encore très théorique.

---

Le travail partenarial est indispensable à la réussite de telles opérations. Plusieurs groupes de travail et de comités d'entente se réunissent au sein de l'Institution et permettent d'associer l'ensemble des acteurs impliqués, tant du côté des pouvoirs publics que des représentants de la société civile. Il est, en effet, nécessaire pour assurer la pertinence des choix du Défenseur d'aller à la rencontre de la société civile afin d'identifier les nouvelles formes d'exclusion et de discrimination. Ces réseaux, et particulièrement le tissu associatif, sont autant de relais auprès de nos concitoyens et de circuits de diffusion de l'information. Ces partenaires sont également force de proposition et d'anticipation.

Cette méthode de travail est à l'origine de nombreuses publications du Défenseur. Ainsi, le guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi « *Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances* » a été réalisé conjointement avec la CNIL.

De même, en novembre 2012, un colloque sur les discriminations dans l'accès au logement a été organisé conjointement avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cet événement a permis de réunir tous les acteurs œuvrant dans le cadre de l'application du droit fondamental au logement et ces échanges ont permis de nourrir la concertation engagée par les pouvoirs publics en la matière.

Ces actions de promotion peuvent également s'inscrire au-delà de nos frontières, au niveau européen et international, puisque le Défenseur est très présent au sein des différents réseaux d'institutions homologues. L'Institution a ainsi été sélectionnée par la Commission européenne pour mener un projet sur les questions d'accessibilité des personnes handicapées aux lieux accueillant du public dans le cadre du programme Progress. Ce travail, à conduire dans les prochains 18 mois, visera à doter les collectivités territoriales d'un guide pour la réalisation de ses obligations en matière d'accessibilité.

De même, et dans la mesure où le Défenseur des droits s'est vu confier par le Premier ministre la responsabilité du suivi, du contrôle et de la promotion de la Convention internationale des personnes handicapées (CIDPH), il a été amené à présenter l'action des organes de contrôle de la CIDPH auprès du Comité des personnes handicapées de l'ONU à Genève, le 21 septembre 2012. Enfin, l'Institution a également impulsé, avec le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), une meilleure couverture médiatique des Jeux paralympiques de Londres.

L'enjeu pour le Défenseur des droits est avant tout de participer à l'amélioration de l'accès aux droits en permettant à chacun de nos concitoyens de connaître et de comprendre ses droits et les recours qui s'offrent à lui. En matière de lutte contre les discriminations, un véritable travail de pédagogie doit être engagé afin de mieux distinguer la notion juridique de discrimination telle qu'elle est définie par les textes, du ressenti de discrimination toujours très prégnant dans les courriers adressés au Défenseur des droits.



Françoise Mothes  
adjointe  
du Défenseur  
des droits pour  
la déontologie  
de la sécurité

## **D Le respect de la déontologie de la sécurité**

**R**eprenant, notamment, les missions autrefois exercées par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds), le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. À ce titre, 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 peut saisir le Défenseur des droits dans le cadre de sa mission de protection des droits et des libertés.

Au-delà du traitement des situations individuelles, le Défenseur s'attache également à rechercher des réponses collectives afin de faire évoluer des pratiques ou des textes dans le but de promouvoir les droits et libertés.

Dans sa mission de **protection des droits et libertés** en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a pu constater que le nombre de réclamations reçues en 2012 a connu une forte augmentation. Cette évolution notable, au regard des volumes autrefois traités par la Cnds, s'explique notamment par l'ouverture de la saisine de l'Institution, qui se fait désormais sans intermédiaire et qui ne connaît plus de prescription quant aux faits allégués.

Le législateur a ainsi permis de garantir à nos concitoyens le recours à une autorité externe et indépendante pour connaître des agissements des forces de sécurité intervenant sur le territoire national.

À cet égard, le Défenseur des droits a obtenu une nouvelle reconnaissance de sa qualité de contrôleur externe des forces de sécurité à travers l'ordonnance du 12 mars 2012 portant adoption du code de la sécurité intérieure qui a institué dans son livre I<sup>er</sup>, un titre IV spécifique intitulé « *Déontologie de la sécurité publique* » comportant un chapitre unique consacré au Défenseur des droits (article L.141-1 du CSI). Ce dernier a donc souhaité que le futur code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale consacre son rôle de contrôleur externe parallèlement aux dispositifs de contrôle interne des services d'inspection.

Afin de garantir l'impartialité de l'examen des réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits dispose de moyens d'investigations variés qu'il met en œuvre pour recueillir et confronter le point de vue de chaque partie au litige : pouvoir de vérification sur place, pouvoir d'audition et droit à la communication de toute pièce utile sont autant de prérogatives lui permettant de rendre sa décision en toute impartialité.

Plusieurs visites ont ainsi été réalisées au cours de l'année 2012, soit pour auditionner des personnes retenues se plaignant de manquements à la déontologie de la part des forces de sécurité, soit pour effectuer des vérifications.

Le Défenseur des droits peut, en outre, se saisir d'office de faits qu'il estime relever de sa compétence. Cette prérogative a été mise en œuvre dans quatre dossiers en 2012, s'agissant de décès survenus à la suite d'interpellations ou de contrôles d'identité par les forces de l'ordre.

Concernant l'examen au fond des dossiers soulevant une question de déontologie de la sécurité, l'année 2012 a notamment été marquée par la réaffirmation de la séparation des poursuites disciplinaires et pénales.

En effet, les recommandations de la Cnds relatives aux demandes de sanctions disciplinaires n'étaient autrefois pas suivies d'effet dès lors qu'une information judiciaire était en cours.

Le Défenseur des droits a donc saisi le ministre de l'Intérieur de cette problématique. En réponse à son intervention, M. Claude Guéant, alors titulaire de la fonction, a ainsi rappelé qu'« *en vertu du principe d'indépendance des poursuites disciplinaires et pénales, l'administration ne peut subordonner, par principe, d'éventuelles poursuites disciplinaires à une condamnation pénale, ni même lier sa décision à celle du juge pénal* (CE, 24 juillet 1987, conseil départemental de l'ordre des médecins d'Ariège, n° 67969), seules les constatations opérées par ce dernier s'imposant à elle ».

---

Malgré ce rappel, le ministre n'a pas suivi les recommandations du Défenseur des droits au motif qu'une information judiciaire était en cours et « *afin de bénéficier d'un éclairage des faits au travers des décisions pénales* ». Cette position a donc justifié l'établissement d'un rapport spécial du Défenseur des droits, en avril 2012, pour l'affaire en cause.

Le ministre de l'Intérieur, M. Manuel Valls, dès sa prise de fonction, s'est engagé à veiller à « *l'application rigoureuse du principe d'indépendance des procédures disciplinaire et pénale* », tout en rappelant que « *ce n'est que dans les cas où l'enchaînement des faits n'est pas clairement établi ou lorsque la qualification juridique retenue par le juge en matière de légitime défense détermine l'existence même de la faute, que l'administration suspend la procédure disciplinaire* ».

Ainsi, dans cinq dossiers concernant des personnes décédées au cours d'interpellations, le ministre de l'Intérieur a fait droit à la demande de sanctions disciplinaires du Défenseur des droits, sans attendre l'issue des poursuites pénales.

Cet important progrès du point de vue de la protection des droits dépasse les seuls cas individuels examinés et permet de nourrir une réflexion plus globale sur l'application de ce principe juridique.

Au titre de sa mission de **promotion des droits et de l'égalité**, le Défenseur des droits s'est intéressé à la problématique générale de l'encadrement des contrôles d'identité qui touche à la fois à la déontologie de la sécurité mais également à la lutte contre les discriminations et aux droits de l'enfant. L'Institution a, en effet, été alertée par plusieurs associations de défense des droits sur des comportements des forces de sécurité jugés abusifs et discriminatoires en la matière. L'expérimentation menée par l'ONG américaine Open Society en Espagne, sur le modèle de la Grande-Bretagne, consistant à délivrer aux personnes contrôlées un récépissé, a été souvent citée en exemple.

Le Défenseur des droits a donc souhaité engager une étude comparative afin d'examiner les pratiques étrangères concernant le déroulement de contrôles d'identité. Un séminaire a également été organisé le 8 octobre 2012 sur le thème « *contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de police dans d'autres pays* ». À cette occasion, se sont exprimés des policiers de Londres, New-York, Toronto et Fuenlabrada sur leur manière de mener les contrôles d'identité, et des policiers des Pays-Bas, d'Irlande et de Belgique sur leurs pratiques innovantes pour améliorer les relations entre les forces de police et la population.

Il a été ainsi constaté que si l'encadrement des contrôles d'identité génère une diminution de leur nombre tout en les rendant plus efficaces, il ne permet, néanmoins, pas de modifier le ressenti de discrimination exprimé par les minorités ethniques.

Fort de ces éléments, et après avoir entendu des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, le Défenseur des droits a rendu public, le 15 octobre 2012, un rapport relatif « *aux relations police/population et aux contrôles d'identité* ». Il est, en effet, apparu essentiel de replacer la question des contrôles d'identité dans le cadre plus général des relations entre la police et la population.

Le Défenseur des droits a recommandé une expérimentation préalable à la procédure de délivrance de récépissés à la suite de contrôles. Il s'est également prononcé pour la mise en place d'un matricule sur les uniformes permettant l'identification des forces de sécurité et l'encadrement des palpations de sécurité qui, en l'absence de raison laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés, constituent une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but à atteindre.

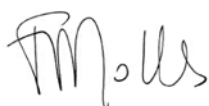
Trois propositions de loi relatives au contrôle d'identité ont d'ailleurs été déposées au Sénat et à l'Assemblée nationale. L'une, présentée par la sénatrice Esther Benbassa, prévoit la remise d'un document à la personne contrôlée et un procès-verbal à transmettre au procureur de la République. Celle déposée par le sénateur Yves Pozzo di Borgo préconise l'introduction d'un procès-verbal servant de récépissé, le recours possible devant l'Inspection générale de la police nationale, la publicité de l'immatriculation des forces de sécurité et l'encadrement des palpations de sécurité. La troisième, présentée par la députée Marie-George Buffet, reprend en grande partie cette proposition, à la différence que le recours prévu se ferait devant le Défenseur des droits.

Autre problématique générale traitée par le Défenseur des droits : la situation particulièrement sensible des migrants présents dans le Calais. À nouveau, cette question recouvre plusieurs domaines de compétences de l'Institution, puisque sont abordées des questions de discrimination, de défense des mineurs et de déontologie de la sécurité.

Alerté par plusieurs organisations (collectif No border, Amnesty international, le Secours catholique, la FIDH...), le Défenseur des droits a été saisi de réclamations évoquant des faits de harcèlements par les forces de l'ordre contre les migrants.

Après avoir procédé aux investigations nécessaires (plusieurs visites sur place et de nombreuses auditions), un certain nombre de pratiques contraires au respect de la dignité humaine ou en violation de règles relatives à l'aide humanitaire ont été constatées. Le Défenseur des droits a donc préconisé, dans une décision du 13 novembre 2012 soumise aux membres du collège, plusieurs recommandations destinées à améliorer la vie des migrants.

Après une première année complète d'activité, le Défenseur des droits a su répondre aux craintes exprimées lors de l'intégration de la Cnds au sein de la nouvelle institution. La forte augmentation des saisines en matière de déontologie de la sécurité témoigne, en effet, d'une meilleure visibilité acquise. L'année 2013 permettra, sans doute, de renforcer la collaboration du Défenseur des droits avec les autorités judiciaires et de poursuivre les actions de formation engagées dans le cadre de la formation initiale et continue des policiers, gendarmes et personnels pénitentiaires.



---

# Le Défenseur des droits **en chiffres** — (année 2012)

### > plus de 100 000 demandes d'intervention ou de conseils

dont :

- **82 416 dossiers de réclamations** représentant plus de 90 000 réclamants
- **31 116 appels** (*numéro azur 09 69 39 00 00*)

### > des contacts permanents avec le public et la société civile

- **552 000 visiteurs Internet** pour 2,5 millions de pages vues
- **4 lettres périodiques d'information** adressées à près de 10 000 abonnés
- **19 réunions des collèges consultatifs** composés de personnalités qualifiées
- **6 comités de dialogue** permanents avec la société civile, soit 12 réunions
- **29 groupes de travail *ad hoc*** soit 126 réunions thématiques

### > une expertise juridique reconnue

- **82 % des règlements amiables** engagés par l'Institution aboutissent favorablement
- dans **68 % des cas**, les décisions des juridictions confirment les conclusions exposées dans des observations de l'Institution
- **90 dépôts d'observations** effectués devant les tribunaux

### > une insertion réussie dans le paysage institutionnel

- **10 auditions réalisées devant le Parlement**, à sa demande, dans les domaines les plus variés
- **7 recommandations** de portée générale adressées en particulier aux ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires sociales, de l'Éducation nationale
- **10 protocoles d'accord** conclus avec les parquets généraux associant 54 juridictions

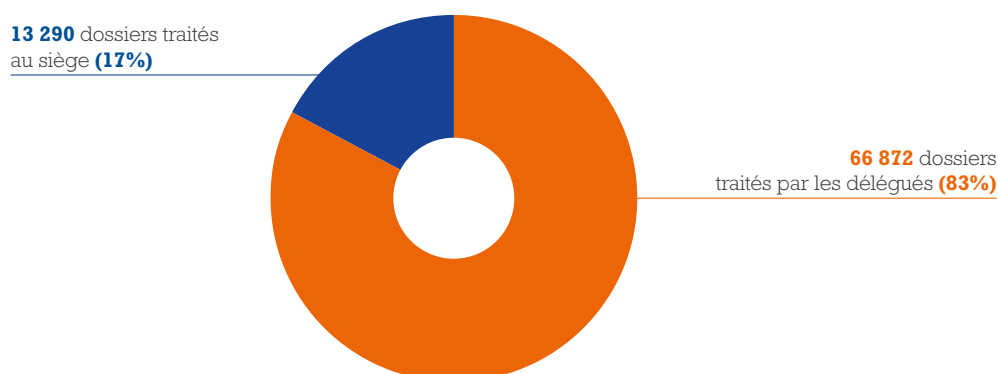
### > une équipe au service des droits et libertés

- près de **250 collaborateurs au siège**
- près de **450 délégués** présents dans **650 points d'accueil** sur l'ensemble du territoire

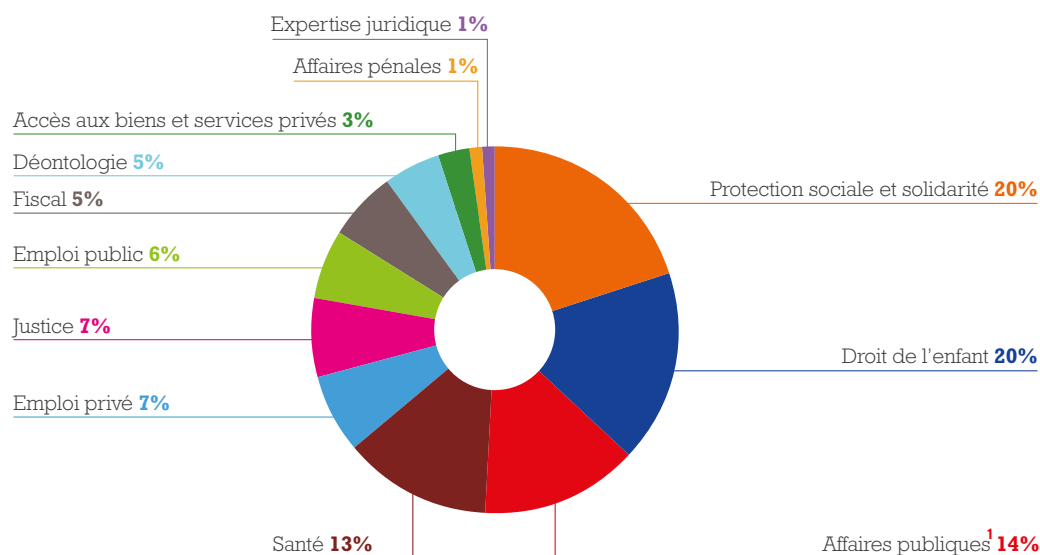
## A Approche globale

### I - LA RÉPARTITION DES 80 162 RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION EN 2012

#### Répartition entre le siège et les délégués



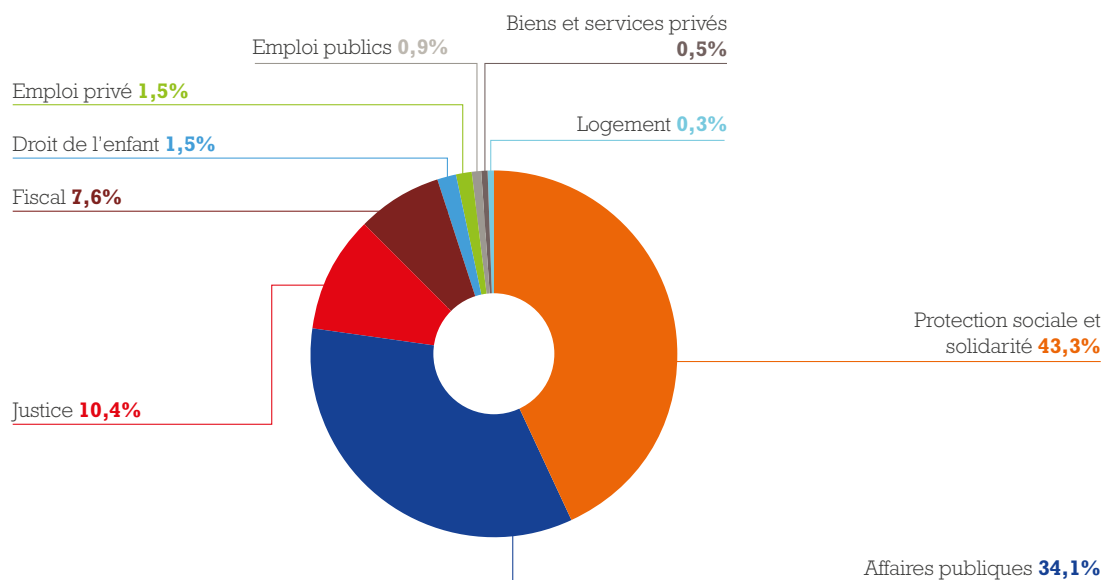
#### Répartition par domaine d'intervention (siège)



<sup>1</sup>- 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 domaine d'intervention (délégués)<sup>2</sup>



## B 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 faisant l'objet d'une instruction sont attribués à des pôles thématiques (cf. *schéma d'organisation des services dans la partie Ressources en fin de rapport*) en fonction de l'objet de la réclamation.

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 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, l'Institution a-t-elle organisé son dispositif de façon à ce que tous les publics, et notamment ceux qui rencontrent le plus de difficultés dans leurs relations avec les services publics, bénéficient d'un accès accompagné vers le Défenseur des droits.

Cette approche est fondée sur la mise en cohérence et l'organisation de la dynamique d'une institution qui, de par la loi organique, a acquis un caractère généraliste que le Défenseur des droits, nommé en 2011, a voulu traduire dans les faits : le réclamant saisit le Défenseur des droits, à charge pour ce dernier de lui apporter une réponse appropriée, depuis la simple réorientation de sa demande vers un dispositif plus pertinent jusqu'à l'accompagnement devant les instances judiciaires en passant par le règlement amiable. Un très grand nombre de réclamations individuelles peuvent relever cumulativement de plusieurs domaines de compétences au sens de la loi organique.

<sup>2</sup>- Les délégués ne traitent pas d'affaires dans le domaine de la déontologie de la sécurité ni dans le domaine pénal.

Deux exemples topiques illustrent cette appréhension nouvelle des réclamations :

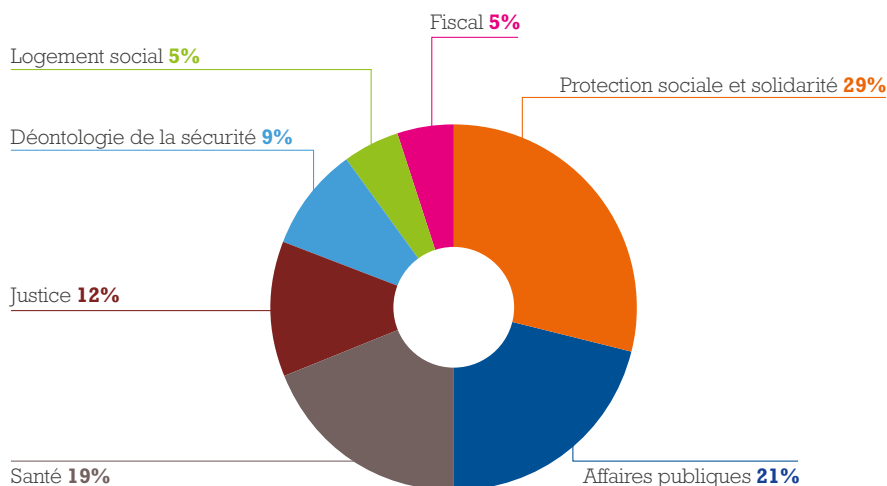
- celui de l'enquête sur les cantines scolaires engagée à la rentrée 2011. Les réclamations enregistrées pouvaient relever concurremment de trois domaines de compétences : l'intérêt de l'enfant, la relation avec ce service public local, les discriminations à l'inscription...
- celui du travail mené sur les contrôles d'identité tout au long de l'année 2012. Les réclamations reçues pouvaient relever concurremment de l'ensemble de nos domaines de compétences : la lutte contre les discriminations, la déontologie ou le dysfonctionnement des services de sécurité, le droit des mineurs...

Ceci explique la raison pour laquelle les dossiers, en particulier les plus difficiles, qui requièrent l'intervention d'un des onze pôles thématiques d'instruction du siège, ne sont pas enregistrés comme relevant de l'un des quatre domaines de compétences fixés par la loi organique mais comme relevant du domaine d'intervention de tel ou tel pôle spécialisé : le refus d'inscription à la cantine scolaire d'un enfant souffrant d'allergie alimentaire sera attribué au pôle « *santé* », tandis que le même refus, fondé sur le fait que l'un des deux parents ne travaille pas sera attribué au pôle « *affaires publiques/accès aux services publics* ». De la même façon, un refus de prestation sociale, que soient allégués un dysfonctionnement du service public ou une discrimination fondée sur le sexe, sera affecté au pôle « *protection sociale* » ; une erreur matérielle dans le traitement d'une plainte (qui, par exemple, peut être résolue par un délégué) ou un retard apporté à l'effacement d'une identité dans un fichier de police ne relèvera pas du pôle « *déontologie de la sécurité* », contrairement à un refus, etc.

Cependant, en vue de permettre aux observateurs attentifs qui avaient l'habitude de suivre une série d'évolutions statistiques précédemment établies par les anciennes autorités administratives réunies au sein du Défenseur des droits, il a été procédé à un exercice de reconstitution en ventilant par domaine de compétence dominant les réclamations reçues au siège<sup>3</sup>.

## I - FOCUS SUR LES DOSSIERS TRAITÉS DANS LE DOMAINE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

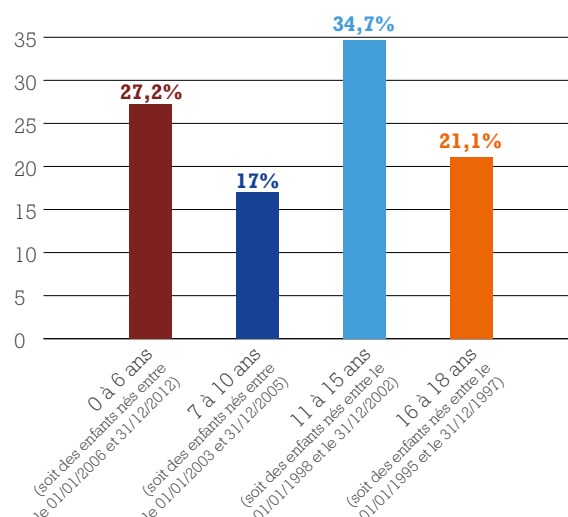
### Répartition par thème des réclamations



<sup>3</sup>- Notre outil informatique de gestion des dossiers ne permet pas de réaliser le même exercice à partir des dossiers reçus par les délégués.

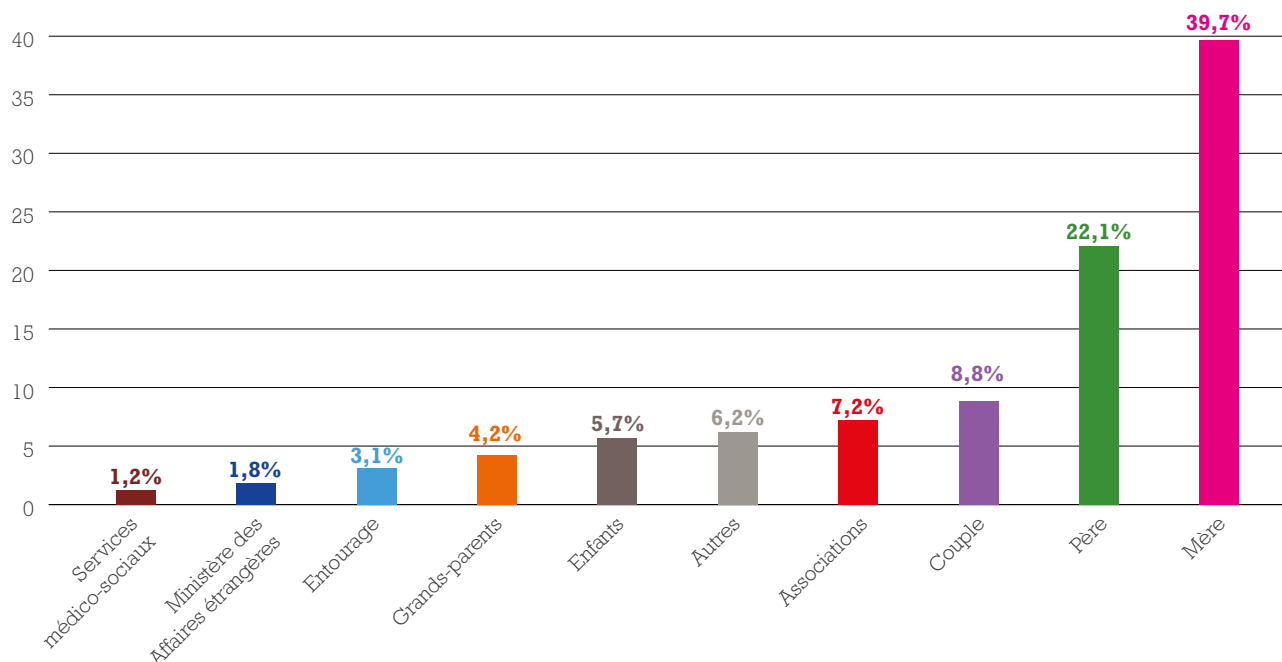
## II - FOCUS SUR LES DOSSIERS TRAITÉS DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT

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



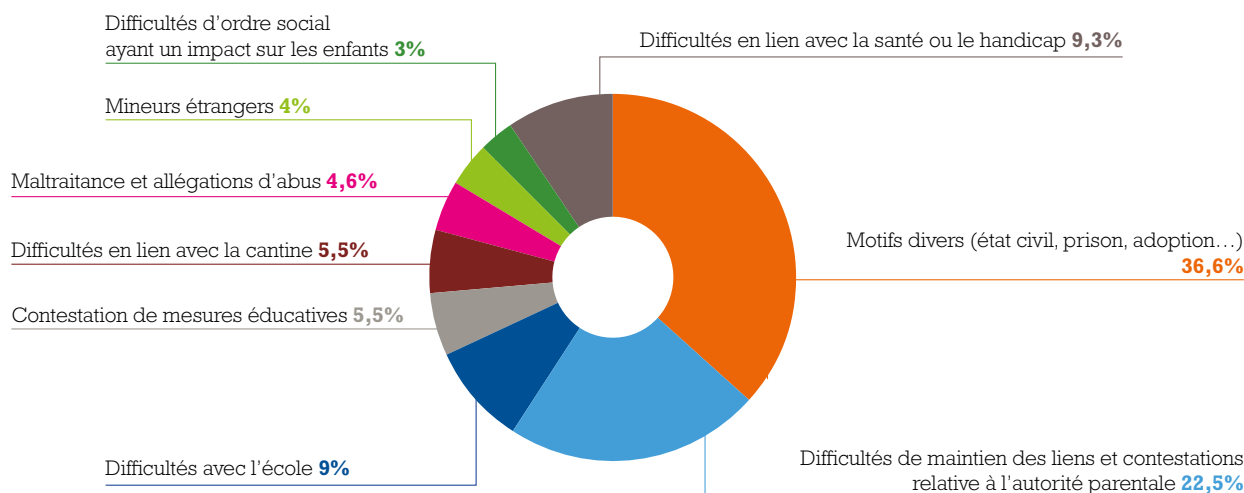
Les proportions sont sensiblement les mêmes qu'en 2011 pour les 0/6 ans et pour les 11/15 ans. En revanche, la tranche d'âge 16/18 ans a augmenté de plus de 6 points (15 % en 2011).

Typologie des auteurs des réclamations adressées à l'Institution dans le domaine des droits de l'enfant



La répartition des auteurs de réclamation apparaît relativement stable par rapport à 2011 avec néanmoins une légère baisse des saisines d'enfants (-2 points) et une hausse des saisines par les mères, peut-être dû à l'effet de l'opération concernant les cantines scolaires qui a vu une forte mobilisation des mères.

## Les motifs de réclamations adressées à l'Institution dans le domaine des droits de l'enfant

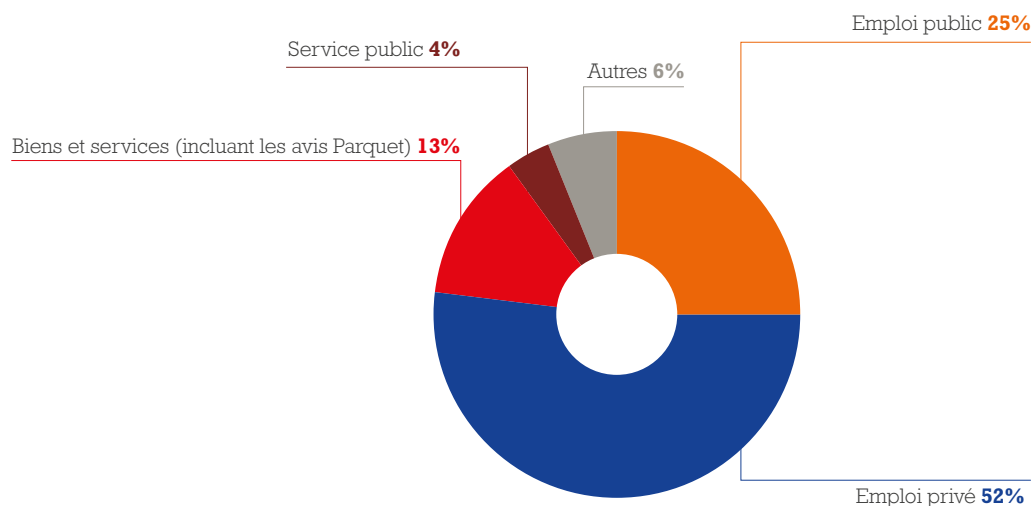


## III - FOCUS SUR LES DOSSIERS TRAITÉS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

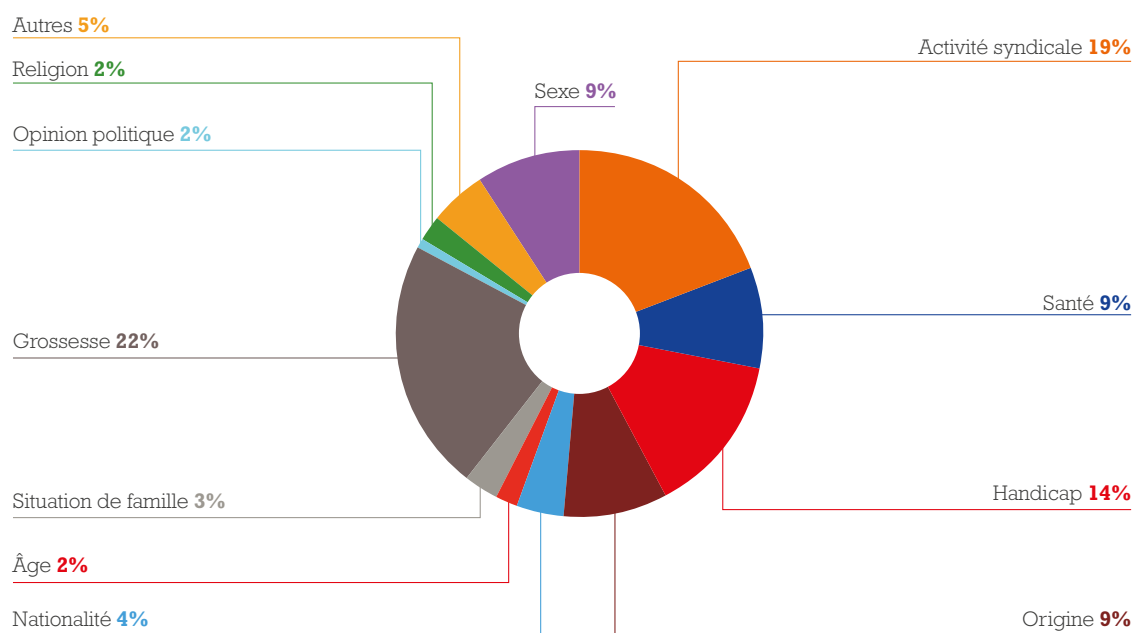
### Répartition des réclamations par critères et par domaines

		CRITÈRES														TOTAL
		Activité syndicale	Âge	Apparence physique	Caractéristiques génétiques	État de santé et handicap	Grossesse	Mœurs	Opinion politique	Orientation sexuelle	Origine	Religion	Sexe	Situation de famille	Situation différente - autre	
DOMAINES	Biens et services	0%	0,7%	0,2%	0,03%	4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	2,6%	0,3%	0,5%	0,7%	1,9%	11,5%
	Éducation	0,03%	0,2%	0,1%	0%	2,03%	0%	0%	0,03%	0%	1,3%	0,4%	0,1%	0,1%	1%	5,2%
	Emploi secteur privé	3,7%	2,3%	0,7%	0%	6,4%	3,3%	0,1%	0,1%	0,5%	7,4%	0,6%	1,4%	1,2%	3,4%	31,2%
	Emploi secteur public	2,03%	1,7%	0,2%	0%	7,2%	0,9%	0,1%	0,4%	0,3%	3,4%	0,5%	0,7%	0,7%	2,2%	20,3%
	Logement	0,3%	0,3%	0,1%	0%	2,5%	0,03%	0,1%	0,03%	0,2%	3%	0,03%	0,1%	0,8%	1,5%	8,9%
	Services publics	0%	0,2%	0,1%	0%	2,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0%	3,1%	0,3%	0,2%	0,7%	6,7%	14,0%
	Autre	0%	0,2%	0,03%	0%	1,3%	0,2%	0,03%	0%	0,4%	1,6%	0,1%	0,2%	0,2%	4,7%	8,9%
	TOTAL	6,2%	5,5%	1,4%	0,03%	25,9%	4,6%	0,4%	0,7%	1,7%	22,5%	2,2%	3,3%	4,5%	21,3%	

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

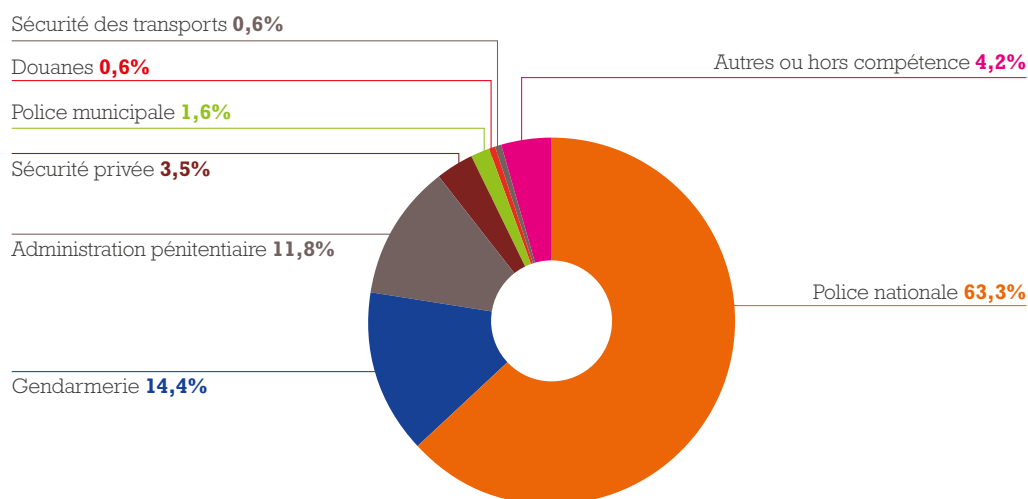


### Observations devant les tribunaux en 2012 par critères exprimées en %

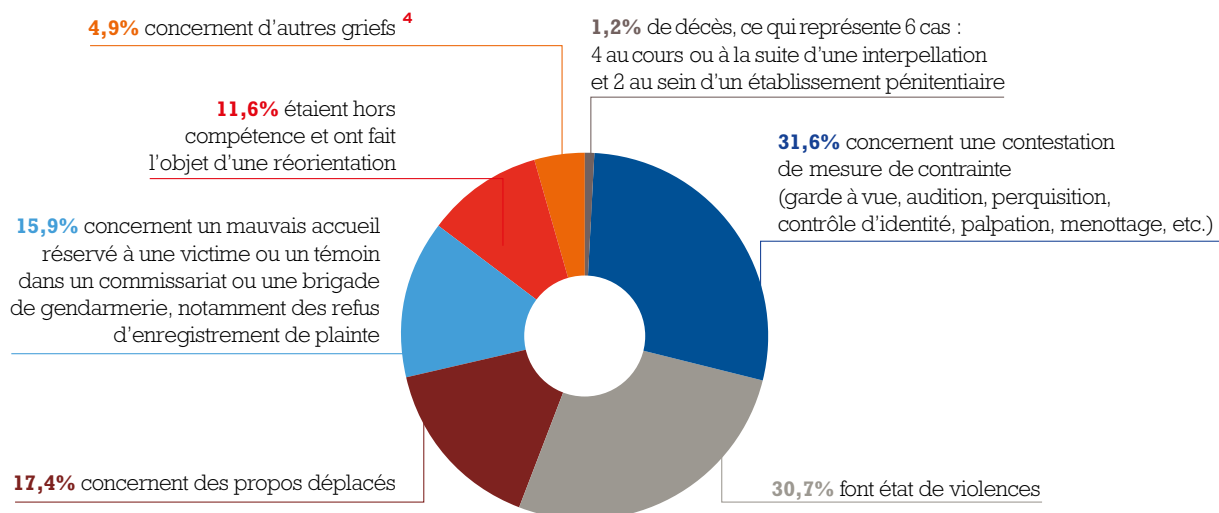


#### IV - FOCUS SUR LES DOSSIERS TRAITÉS DANS LE DOMAINE DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

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



##### Objets des réclamations traitées en 2012

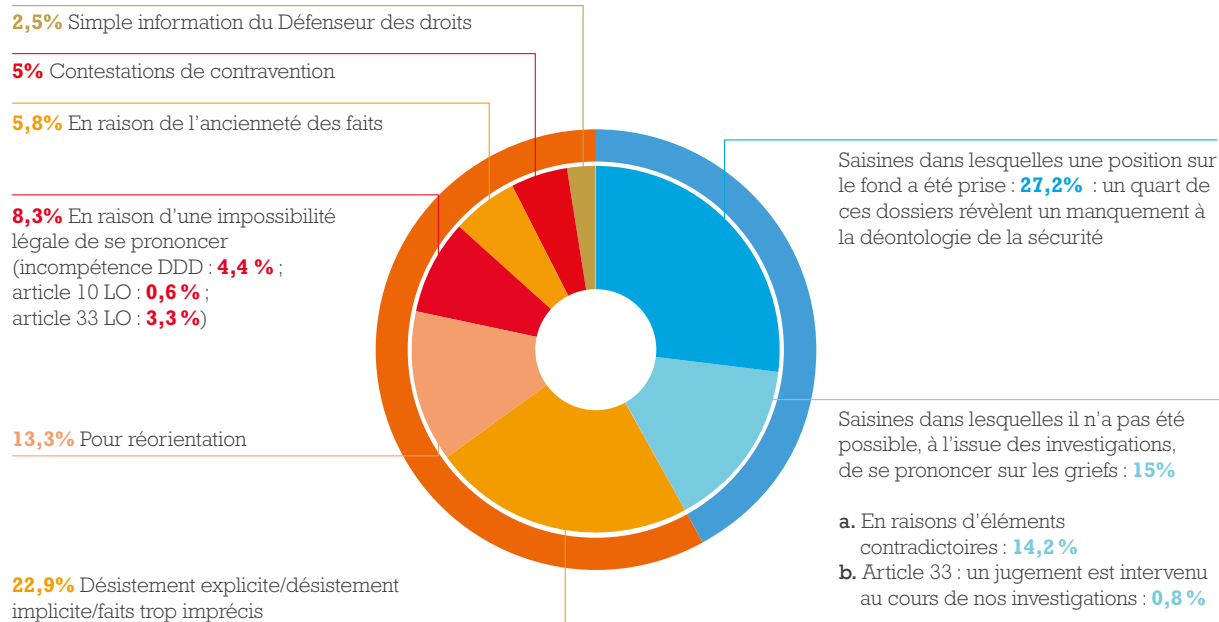


<sup>4</sup>- À noter que 13,3% des réclamations regroupent plusieurs griefs. C'est pourquoi le total fait 113,3% et non 100%.

### Motifs de traitement des réclamations traitées en 2012

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

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



---

# L'activité des collèges du Défenseur des droits



Le Défenseur des droits est assisté de **trois collèges** qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions respectivement en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité (article 11 de la loi organique du 29 mars 2011<sup>1</sup>).

Les différentes autorités de nomination (présidents des assemblées parlementaires, président du Conseil économique, social et environnemental, premier président de la Cour de cassation, vice-président du Conseil d'État) ont conféré à ces collèges une **expertise juridique de qualité**. La moitié des personnes désignées exercent ou ont exercé des responsabilités juridiques de haut niveau. Les autres membres des collèges apportent un indispensable regard pluridisciplinaire, grâce à leurs expériences d'élus, de hauts fonctionnaires, de professionnels du secteur de l'enfance ou de la diversité en entreprises, d'avocats...

Si le législateur organique a prévu que le Défenseur des droits devait consulter les collèges « *sur toute question nouvelle* », ce dernier a souhaité aller au-delà, comme la synthèse des réunions ci-dessous l'expose.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concernant l'égalité entre les hommes et les femmes, un travail d'approfondissement a été engagé en lien avec le collège sur les difficultés rencontrées à l'occasion des congés de maternité de femmes exerçant en profession libérale, qui estiment être discriminées en raison de l'absence d'une protection similaire à celle dont bénéficient les salariées. Le collège a par ailleurs validé le raisonnement juridique proposé sur la manière de combler le vide juridique créé suite à l'abrogation par le Conseil constitutionnel de l'article 222-33 du code pénal relatif au délit de harcèlement sexuel<sup>16</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **I- RÉUNION DU 26 MARS 2012**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II - RÉUNION DU 28 MARS 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





Réunion conjointe  
des collèges  
du Défenseur  
des droits -  
28 mars 2013 -  
Cour de cassation

---

# Temps forts

## — 2012



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

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

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

---

# Présentation du rapport — annuel d'activité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# 01.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Une dynamique nouvelle des saisines

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

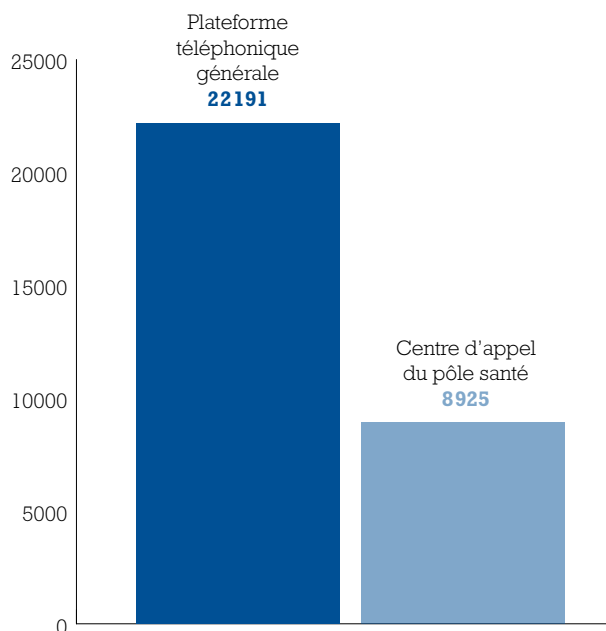
**Nombre de réclamations individuelles écrites reçues en 2012 = 82 284**

**Nombre d'appels traités par nos plateformes téléphoniques = 31 116**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ► Le rôle du siège

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

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

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

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

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

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

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

### 1-Information

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

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

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

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

### 2-Réorientation

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

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

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

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

### 3-Traitement adapté

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

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

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

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

### 4-Divers

Les 9 % des réclamations restantes sont constituées :

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

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

#### > Le rôle des délégués

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

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

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

Illustrations :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Le défi de la coordination et de la mise en œuvre de la transversalité au sein de l'Institution

Le département « *Expertise et affaires judiciaires* » apporte son expertise en matière de handicap, de mutualisation des compétences, de questions pénitentiaires, de droit des discriminations et de droit pénal à tous les services en valorisant la diversité des modes d'intervention du Défenseur des droits. Ses trois experts thématiques concourent à l'ensemble des missions du Défenseur dans leur champ d'expertise respectif, qui couvre la mutualisation des compétences, le handicap et le domaine pénitentiaire.

### ► La mutualisation

La mobilisation concertée des pouvoirs et moyens par l'ensemble des pôles du Défenseur des droits nécessite un investissement tant au niveau de la formation juridique que du partage des pratiques de travail. Ainsi, une mission « *Mutualisation et formation juridique* » a été mise en place en vue d'accompagner l'ensemble des agents de l'Institution dans une démarche de mutualisation des compétences. Après avoir acquis une connaissance approfondie des domaines traités par chaque département et de leurs philosophies d'intervention, un plan de travail fondé sur les besoins et les ressources internes a été élaboré avec l'ensemble des départements. Cette action a notamment donné lieu à des séances de formations ouvertes à tous les pôles sur les champs de compétences spécialisés de l'Institution comme les droits de l'enfant, la déontologie de la sécurité, le droit du handicap ou le droit européen des discriminations. Par ailleurs, le programme mis en place a donné lieu à des séances de travail organisées entre les pôles et les juristes du département « *Expertise* », tant sur l'impact du droit des discriminations et du handicap sur le droit applicable que sur la procédure d'instruction et les modalités de présentations d'observations devant le tribunal.

La mission de mutualisation du département a également pris la forme de séances hebdomadaires de discussion de dossiers choisis avec les conseillers du département de l'action territoriale qui ont un rôle d'appui au réseau des délégués territoriaux, afin d'échanger sur les dossiers sur lesquels ils sont sollicités tant sur le droit applicable que sur l'approche des dossiers relatifs aux discriminations.

Cette mission de mutualisation est enrichie par la publication d'une lettre d'actualité juridique trimestrielle<sup>7</sup> qui présente les décisions du Défenseur des droits, qu'il s'agisse d'observations devant les tribunaux ou de recommandations, des décisions juridictionnelles qui en résultent, une veille juridique sur les sujets qui relèvent de ses champs de compétences et une présentation des résultats obtenus illustrant les modalités d'intervention et les métiers du Défenseur des droits.

### ► L'expertise en matière de handicap

Eu égard à la diversité des domaines concernés par la question du handicap (emploi, éducation, protection sociale, accès aux services, logement, accès aux soins, à la justice, etc.), la défense des droits des personnes handicapées concerne potentiellement l'ensemble des missions du Défenseur des droits.

L'activité d'expertise en matière de handicap contribue à développer la stratégie d'intervention juridique de l'Institution en matière de protection et de promotion des droits des personnes handicapées et participe ainsi notamment à l'élaboration des recommandations générales que l'Institution adresse aux autorités de l'État et au suivi juridique de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées.

L'audition du Défenseur des droits au Sénat et l'anniversaire de la loi pour l'égalité des droits et des chances<sup>8</sup>, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ont été l'occasion d'exprimer officiellement la position du Défenseur des droits en matière d'accessibilité des personnes handicapées. La mise en œuvre effective du principe d'accessibilité, inscrit dans la loi du 11 février 2005, est une condition essentielle pour permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante en palliant, dans toute la mesure du possible, les inégalités résultant du handicap. Aussi, à moins de deux ans de l'échéance de 2015, fixée par la loi du 11 février 2005 pour la mise en accessibilité de l'ensemble des établissements recevant du public et des services de transports collectifs, le Défenseur des droits dans une décision MLD 2013-016 du 11 février 2013<sup>9</sup>, formule des recommandations au gouvernement pour atteindre le but fixé par la loi et il préconise, notamment :

- de mettre en place un dispositif de pilotage national pour la mise en œuvre de la loi;
- de lancer une campagne d'information et de sensibilisation sur les objectifs d'accessibilité généralisée;
- de réaffirmer l'obligation de respect des règles d'accessibilité pour toutes les constructions et réalisations nouvelles;
- d'étendre à tous les établissements, en cas d'impossibilité avérée de mise aux normes d'accessibilité, une obligation d'aménagement raisonnable afin de permettre, par tout moyen, l'accès des personnes handicapées aux prestations offertes.

Une expertise juridique et méthodologique est ainsi apportée aux pôles d'instruction, à toutes les étapes du dossier, notamment quant aux questions relatives à la recevabilité, aux orientations d'instruction et solutions à y apporter. Cette approche transversale a contribué à la mobilisation de l'Institution sur les questions liées à l'accès des enfants handicapés aux services périscolaires.

<sup>7</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/documentation/lettres-dinformation>

<sup>8</sup> - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000809647&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>9</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2013-16.pdf>

Bien que le principe de l'égalité d'accès aux loisirs des enfants handicapés soit reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, son effectivité est loin d'être garantie. En effet, faute de moyens suffisants et coordonnés, les structures d'accueil périscolaires et extrascolaires considèrent régulièrement qu'elles ne peuvent répondre de façon appropriée aux besoins des enfants handicapés. Sur cette base, elles refusent de les inscrire ou les excluent de leurs activités<sup>10</sup>.

Interpellé au titre de ses missions de défense des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, et de défense des droits des usagers dans leurs relations avec les services publics, et de promotion de l'égalité et des droits, le Défenseur des droits a adopté, en 2012, plusieurs recommandations individuelles concernant l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires. Il a alerté le ministre de l'Éducation nationale sur la nécessité de prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires<sup>11</sup>. Dans le même temps, le Défenseur des droits a demandé aux différents ministres concernés d'adopter les textes nécessaires pour rendre effectifs les droits des enfants handicapés et de préciser leurs conditions d'accueil et de prise en charge dans les structures d'accueil collectif de loisirs.

### > L'expertise en matière pénitentiaire

Les questions soulevées dans les réclamations adressées par les personnes détenues ou leurs proches concernent tous les domaines de compétences du Défenseur des droits. Par ailleurs, les délégués du Défenseur des droits assurent une présence dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pour adultes de métropole et d'outre-mer pour accueillir les personnes détenues et assurer une mission d'écoute, d'information et de règlement amiable des litiges.

Le département « *Expertise* » s'est vu confier la mission de procéder à l'analyse de l'ensemble des réclamations reçues, tant au niveau du siège qu'auprès des délégués, afin de rendre un rapport sur le bilan et les perspectives de l'action de l'Institution auprès des personnes détenues.

L'activité d'expertise en matière pénitentiaire consiste à l'orientation et le suivi des dossiers reçus au siège vers les pôles d'instructions ou les délégués du Défenseur des droits.

Elle veille par ailleurs à identifier et à contribuer à l'instruction de dossiers emblématiques et notamment cette année, au traitement des questions de la prise en charge des personnes handicapées au sein des établissements pénitentiaires, de la suspension de peine pour raisons médicales et celle du cadre juridique de l'emploi des personnes détenues, qui a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité devant le conseil des prud'hommes.

### Une expertise partagée au service de l'intervention devant les juridictions

Le rôle que joue le Défenseur des droits pour aider les personnes qui le saisissent à faire valoir leurs droits est **protéiforme et original**. Doté d'une large gamme de modes d'actions et de pouvoirs propres, le Défenseur occupe pour les réclamants une place spécifique : il ne joue pas le rôle d'un avocat, ni d'un service d'information, et ne fournit pas une assistance sociale. Il est celui qui accompagne et guide ceux qui veulent faire reconnaître leurs droits. Cette **fonction d'accompagnement** est le dénominateur commun des services de l'Institution.

À l'issue de l'instruction des réclamations, le Défenseur des droits recherche, parmi les différents outils juridiques à sa disposition, la solution la plus appropriée.

### > La mise en œuvre des observations devant les juridictions

Le Défenseur peut présenter des observations devant les juridictions civiles, pénales et administratives, dans toutes les matières relevant de son champ de compétences. Il joue un rôle de soutien au travail de la justice en assurant une fonction d'expert ou d'*amicus curiae*<sup>12</sup> dans des procédures contentieuses déjà initiées par les parties, et présente son analyse du dossier et du droit applicable.

La présentation de ces observations intervient dans des contextes variés, à l'initiative de différents acteurs. Elle peut faire suite à une demande d'avis du parquet ou du tribunal, ou à la demande d'une des parties *via* le tribunal. Dans le même esprit, en 2012, pour la première fois le Conseil d'État, à la suite des juridictions du premier et second degré, a sollicité les observations du Défenseur des droits sur un recours qui lui avait été adressé pour des faits de harcèlement moral.

Le Défenseur des droits doit, s'agissant de faits caractérisant une infraction pénale, les porter à la connaissance du procureur de la République, qui après avoir mené sa propre enquête pourra décider de classer le dossier ou encore de poursuivre, auquel cas le Défenseur pourra être invité à présenter ses observations.

<sup>10</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-167.pdf>

<sup>11</sup> - MLD 2012-167 du 30 novembre 2012

<sup>12</sup> - Concernant la place du Défenseur des droits dans le procès, voir, pour la juridiction judiciaire, : Cour de cassation, Soc., 2 juin 2010, n° de pourvoi : 08-40628 et Soc., 2 février 2011, n° de pourvoi : 10-20415 ; pour la juridiction administrative : Conseil d'État, 22 février 2012 Chambre Régionale d'Agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur n° 343410 et Assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI) et Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), n° 322326

Le Défenseur peut, par ailleurs, présenter des observations de sa propre initiative, dans le cadre d'un dossier dont il se saisit d'office ou qui fait l'objet d'une réclamation dans la mesure où une partie a déjà initié une procédure devant la juridiction. Dans ce cas, le Défenseur sera amené à produire son dossier d'enquête pour l'adjoindre au dossier de la cour afin qu'il soit discuté contradictoirement dans le cadre de la procédure contentieuse. Ce mode d'intervention a pour objet de concourir à l'œuvre de justice mais aussi de faire valoir les droits des réclamants dans les situations exigeant une réponse contentieuse.

À titre d'illustration de cette démarche, on peut souligner qu'en 2012, le département « *Expertise et affaires judiciaires* » a présenté des observations devant les juridictions dans cinq dossiers en matière d'emploi privé, et pour la première fois devant le juge de l'exécution au sujet de l'évacuation d'un terrain occupé sans droit ni titre par des migrants étrangers désignés comme étant des Roms.

#### Une intervention contentieuse portée dans de nouveaux domaines

En 2012, ce même département s'est vu confier la mission d'accompagner les pôles d'instruction dans l'identification et le traitement de dossiers transversaux ou spécifiques dans lesquels il pouvait apparaître opportun de présenter des observations devant la juridiction compétente, soit que cette démarche apparaisse comme la seule réponse utile afin que les droits du réclamant soient respectés, soit que la question juridique de principe soulevée mérite l'intervention du Défenseur des droits.

En matière d'accès des étrangers aux prestations familiales, le Défenseur des droits a été saisi par un ressortissant algérien séjournant régulièrement en France sous couvert d'un certificat de résidence de dix ans, d'une réclamation relative au refus de prestations familiales que la Caisse des allocations familiales (CAF) de Paris lui a opposé pour sa fille née en Algérie, au motif qu'il n'était pas en mesure de présenter le certificat médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) faisant foi de l'arrivée de son enfant dans le cadre du regroupement familial. Par arrêt du 5 avril 2013, l'assemblée plénière de la Cour de cassation a suivi les observations du Défenseur des droits adoptées dans sa décision MLD 2013-49, en déclarant l'exigence du certificat OFII fixée par le code de la sécurité sociale constitutive d'une discrimination directe fondée sur la nationalité, prohibée par l'article 68 de l'accord UE-Algérie. À l'instar de ce que le Défenseur des droits avait développé, la Cour rappelle que le principe de non-discrimination ainsi prévu implique qu'un ressortissant algérien résidant légalement dans un État membre doit être traité de la même manière que les nationaux de l'État d'accueil, de sorte que la législation de cet État membre ne saurait soumettre l'octroi d'une prestation sociale à un ressortissant algérien à des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables à ses propres ressortissants.

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la juridiction en matière de protection sociale pour souligner la **nécessité d'assurer la sécurité juridique des assurés sociaux** amenés à changer de régime à l'occasion d'un changement d'activité professionnelle.

#### Pour la continuité et la portabilité des droits

Sophie, assurée sociale, relevant ensuite du Régime social des indépendants (RSI), s'est vu refuser l'indemnisation de plusieurs congés de maladie, au motif qu'elle était affiliée au RSI depuis moins d'un an. Estimant que les règles de coordination entre les différents régimes de sécurité sociale combinées à celles relatives au maintien de droit s'appliquaient en l'espèce, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal des affaires de sécurité sociale. Dans ce cadre, il a souligné la volonté du législateur de garantir la continuité et la portabilité des droits, facteur de sécurité juridique pour l'assuré amené à changer de régime social obligatoire au gré de ses activités professionnelles successives.

Dans son jugement du 29 janvier 2013, le TASS de Pontoise a repris l'analyse développée par le Défenseur des droits et a donné gain de cause à Sophie. L'appel interjeté par le RSI permettra de préciser cette jurisprudence.

En 2012, le pôle « *Défense des enfants* » a également commencé à présenter des observations devant le juge judiciaire ou des recommandations adressées aux présidents de conseils généraux en matière de placement d'enfant et devant le juge administratif en matière de rétention administrative de familles avec enfants<sup>13</sup>.

13- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense\\_des\\_droits\\_des\\_enfants/rapport\\_ddd\\_2011\\_simples.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/rapport_ddd_2011_simples.pdf)



**Les conditions de placement d'enfant**

Jean-Claude, le grand-père maternel d'un enfant placé a saisi le Défenseur des droits en l'alertant, photos et certificats médicaux à l'appui, sur ses inquiétudes face à l'état de santé de cet enfant. Jean-Claude souhaitait qu'un diagnostic de la maladie de l'enfant soit établi et que des soins lui soient prodigués dans le cadre de son placement, ce qui ne semblait pas être le cas. Les pôles « Santé » et « Défense des enfants » ont traité ensemble cette situation et ont participé à une réunion de synthèse associant les différents intervenants : la responsable du bureau des droits de l'enfant et de la famille au sein de la direction de la protection de l'enfance du conseil général, la responsable enfance du secteur en charge de la mesure, le travailleur social référent, la psychologue, la responsable santé du lieu de placement de l'enfant.

En clôture de l'instruction du dossier, le Défenseur des droits a adressé aux parents et au président du conseil général une série de dix observations portant sur la prise en charge de cet enfant et aux relations des services avec la famille (les parents et la famille élargie).

Le président du conseil général a répondu point par point aux recommandations de l'Institution en s'appuyant sur les réflexions des équipes éducatives.

Le 10 octobre 2012, la cour d'appel a, quant à elle, rendu un arrêt dans lequel sans avoir eu connaissance des observations du Défenseur des droits, elle a rappelé plusieurs points qui avaient été notés par ce dernier dans ses recommandations et notamment que :

- l'enfant ne « se repère qu'avec difficultés entre les soignants et multiples intervenants ce qui ajoute à son désarroi »,
- l'information donnée aux parents concernant les soins médicaux doit être totale et correspond à une obligation légale,
- l'information nécessaire du service gardien à la famille sur le quotidien de l'enfant, se fera par écrit via des notes d'information bimestrielles aux deux parents.

(décision MDE 2012-94)

**Les enfants en centre de rétention administrative**

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour avoir maintenu en centre de rétention administrative des enfants mineurs<sup>14</sup>. Intervenant au titre de la protection des droits de l'enfant, de la lutte contre les discriminations, de la déontologie de la sécurité et de la mission qui lui est confiée d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour, le Défenseur des droits a mis en place un dispositif visant à intervenir sans délai dès lors que la présence d'enfants dans un centre de rétention administrative (CRA) lui était signalée.

Parallèlement, le Défenseur des droits a saisi le ministère de l'Intérieur pour demander l'instauration de solutions alternatives au placement en CRA. Une circulaire du 6 juillet 2012 lui a donné satisfaction en ce qu'elle demande au préfet de privilégier, dans l'intérêt des enfants, l'assignation à résidence, et, avant même de prononcer cette mesure, d'offrir aux familles concernées, l'ensemble des aides au retour en vigueur. Le placement en centre de rétention des enfants accompagnant leurs parents se restreint aux cas de non-respect des conditions de l'assignation à résidence, de fuite de l'un des membres de la famille ou de refus d'embarquement. Dans le cadre du suivi des conditions d'application de la circulaire qu'assure le Défenseur des droits, quatre cas signalés ont amené l'Institution à vérifier auprès des préfets les raisons qui les ont conduits à placer des enfants en rétention.

Le pôle « Défense des enfants » du Défenseur des droits a par ailleurs présenté des observations<sup>15</sup> devant le tribunal administratif de Rennes, la cour administrative d'appel de Nancy et la cour administrative d'appel de Paris, à l'appui des demandes de familles avec enfants pour demander la fin de leur rétention. Le pôle a constaté, depuis septembre 2012, une chute des saisines concernant la présence d'enfants en centre de rétention. Cette baisse significative sur les quatre derniers mois de l'année 2012, a été confirmée par les associations présentes en CRA. Cependant l'Institution reste vigilante sur ce point et, pour chaque saisine, cherche à connaître les raisons conduisant des préfets au placement de famille en centre de rétention de préférence à l'assignation à résidence.

<sup>14</sup>- Arrêt du 19 janv. 2012, n° 39474/07, Popov c/ France  
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-108708>

<sup>15</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2013-55.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-55.pdf)

---

### Une intervention contentieuse portée dans de nouvelles configurations

Le département « *Expertise et affaires judiciaires* » a pu accompagner la mobilisation des pouvoirs de l'Institution pour intervenir dans de nouveaux cadres procéduraux offerts par les évolutions liées au développement de la **question prioritaire de constitutionnalité** ou du rôle de suivi des **conventions internationales et des décisions de la Cour européenne** que lui a confié le législateur.

Pour la première fois, le Défenseur des droits a présenté des observations au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans une affaire mettant en cause la légalité des titres de circulation institués par la loi du 3 janvier 1969 et l'incompatibilité des incriminations pénales qui découlent des formalités administratives auxquelles sont soumis les gens du voyage au principe de légalité des délits et des peines. La chambre criminelle a déclaré recevables les observations du Défenseur des droits mais a estimé qu'il n'y avait pas lieu à renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel.

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant la chambre sociale de la Cour de cassation au soutien d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée dans le cadre d'une réclamation relative aux conditions de travail en détention. Le contentieux portait sur la rémunération perçue par le réclamant pour le travail qu'il avait effectué pour le compte d'une société dans le cadre du contrat de concession signé entre la direction du centre pénitentiaire et cette société. Le conseil des prud'hommes de Metz a transmis à la Cour de cassation la question suivante : « *L'article 717-3 du code de procédure pénale en ce qu'il dispose que "les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail" porte-t-il atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux droits garantis par les 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> alinéas du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.* » Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations en invoquant les droits fondamentaux de la personne incarcérée protégés par le droit constitutionnel : il conclut que l'article 717-3 semble porter atteinte au principe d'égalité, au droit syndical, au droit de grève et à la négociation collective et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine en ce qu'il ne prévoit aucun régime de rémunération ou de protection des droits du travailleur incarcéré au-delà de la protection de sa santé et de sa sécurité. La Cour de cassation a renvoyé la question au Conseil constitutionnel en s'appuyant sur les observations du Défenseur des droits.

## Observations devant les juridictions

### Données chiffrées 2012

#### Observations devant les juridictions - nature des juridictions

Cour de cassation	5	Tribunal correctionnel	4	Conseil d'État	3
Cour d'appel	21	Tribunal des affaires de la sécurité sociale	2	Cour administrative d'appel	17
Tribunal de grande instance	4	Tribunal d'instance	1	Tribunal administratif	11
Conseil des prud'hommes	21	Juge de l'exécution 1	1		

#### Observations devant les juridictions - missions ou services concernés

Lutte contre les discriminations	83	Droits des usagers des services publics	2
Défense des enfants	5	Dossiers transversaux	4

#### Observations devant les juridictions - critères / thématiques

Sexe	6	Activités syndicales	19	État de santé/Handicap	20
Origine	8	Situation de famille	4	État de grossesse	8
Convictions religieuses	1	Nationalité	2	Opinions politiques	1
Harcèlement Sexuel	1	Âge	2	Doubles critères	10
Thématique Enfant	5	Thématique cotisations sociales	2	Thématique gens du voyage	1

#### Observations devant les juridictions - ressort géographique

Cour de cassation	5	Nanterre	2	Pontoise	1
Conseil d'État	3	Nantes	10	Bordeaux	7
Paris	13	Marseille	2	Colmar	1
Nîmes	3	Vanves	1	Quimper	1
Épinal	1	Poitiers	2	Versailles	5
Lyon	5	Saint-Dié	1	Aix-en-Provence	2
Bobigny	6	La Réunion	2	Evry	3
Fort-de-France	1	Cayenne	1	Rennes	1
Toulouse	1	Tours	1	Reims	1
Douai	1	Grenoble	1	Nancy	1
Dijon	1	Orléans	1	Strasbourg	2
Saint-Germain-en-Laye	1				

## ► L'animation de la mise en œuvre du contentieux pénal du Défenseur des droits

Institution au service des citoyens, le Défenseur des droits a pour objectif de faciliter le traitement des réclamations dont il est saisi, d'améliorer l'accès aux droits et de prévenir les manquements aux droits et libertés. À cette fin, l'Institution a souhaité déployer sa politique partenariale vers les juridictions ainsi que vers le réseau des médiateurs institués au sein de différentes administrations.

Le pôle « *Affaires pénales et relations avec les juridictions* » est chargé de traiter les réclamations pénales portant sur des faits de discrimination, de coordonner les relations avec les juridictions, et de dispenser une expertise en matière pénale. Il est également chargé du suivi des échanges entre le Défenseur des droits et les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que l'animation des partenariats conclus avec les parquets et les pôles anti-discrimination. À ce titre, il assure la dénonciation et transmission des faits de nature délictueuse dont le Défenseur des droits a eu connaissance dans le cadre de ses missions (art. 33 de la loi organique du 29 mars 2011 et 40 du code de procédure pénale<sup>16</sup>), la gestion des autorisations d'enquête sollicitées auprès des parquets ou des juridictions lorsqu'une enquête judiciaire est concomitante (art. 23 LO), et l'instruction des demandes d'expertise juridique formulées par les parquets (une vingtaine d'avis parquet par an). Enfin, il assure également une mission transversale et dispense au profit des autres services de l'Institution son expertise en matière pénale.

L'Institution du Défenseur des droits demeure encore trop peu connue du monde judiciaire et un véritable droit pénal de la discrimination tarde à émerger. Dans le but de renforcer ses liens avec les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif, le Défenseur des droits s'est engagé dans une politique de partenariat avec les juridictions pénales au travers des protocoles de coopération. En outre, le pôle pénal et le pôle « *Déontologie de la sécurité* » ont d'ores et déjà mis en place des actions de formation communes destinées aux magistrats, aux policiers et aux gendarmes. Ces formations entendent présenter le Défenseur des droits comme un partenaire dont l'intervention s'inscrit dans la complémentarité de l'enquête judiciaire.

La circulaire du 11 juillet 2007 du ministère de la Justice<sup>17</sup> impose que soit créé au sein de chaque parquet un pôle anti-discrimination réunissant tous les acteurs intervenant en matière de discrimination et au cours desquelles les procédures judiciaires soumises au parquet sont examinées. À l'occasion de ces réunions, le Défenseur des droits peut également soumettre à l'examen du parquet les procédures dont il est lui-même saisi. Ces instances sont des outils précieux permettant au parquet et au Défenseur des droits de définir une stratégie commune de lutte contre les discriminations.

Le service « *Affaires pénales et relations avec les juridictions* » du Défenseur des droits a activement participé à deux pôles anti-discrimination, l'un à Bobigny et l'autre à Senlis qui ont contribué à développer l'activité pénale en matière de lutte contre les discriminations. Ce partenariat volontariste a notamment abouti le 18 avril 2013 à la mise en place à Bobigny d'une audience correctionnelle entièrement dédiée au droit de la discrimination où ont été évoquées quatre affaires portées par le Défenseur des droits, relatives à des discriminations à l'embauche fondées sur l'apparence physique, l'origine et la grossesse, et à un refus d'embarquement fondé sur le handicap.

Convaincu que ces pôles anti-discrimination sont des outils de premier ordre dans la lutte contre les discriminations, le pôle « *Affaires pénales et relations avec les juridictions* » a entrepris, depuis l'automne dernier, de se rapprocher des parquets de la région parisienne afin de relancer les pôles anti-discrimination sur ce ressort. Le Défenseur des droits a d'ailleurs organisé une rencontre avec les principaux présidents et procureurs de la République de la région parisienne qui a permis de susciter un regain d'intérêt à l'égard de ces instances de concertation. Ainsi, des pôles anti-discrimination vont être prochainement constitués à Nanterre et Versailles tandis que des échanges sont en cours avec Paris, Créteil et Évry.

### Les faits saillants des décisions adoptées en matière pénale

Les dossiers dont l'instruction a prospéré en matière pénale sont à la fois le résultat de demandes d'avis des parquets, de dossiers individuels résultant de saisines directes des réclamants et de collaboration transversale avec les pôles. En 2012, le Défenseur des droits a établi puis adressé :

- 7 avis à la demande des parquets,
- 4 observations devant le tribunal correctionnel,
- 2 transmissions de dossiers aux procureurs de la République après enquête. Par ailleurs, une transaction pénale à son initiative<sup>18</sup> a été mise en œuvre, de même qu'une recommandation individuelle portant rappel à la loi dans une affaire relative aux difficultés rencontrées par une personne handicapée physique pour accéder à un cinéma.

À cet égard, la question de l'**accès des personnes handicapées** aux biens et services se pose avec une acuité particulière dans le domaine des **transports aériens**, la Halde puis le Défenseur des droits ayant ouvert une vingtaine de dossiers mettant en cause six compagnies aériennes différentes. Le règlement européen n° 1107/2006 du 5 juillet 2006<sup>19</sup> concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite interdit de refuser une réservation ou l'embarquement d'une personne en raison de son handicap. Il prévoit cependant qu'un transporteur aérien puisse déroger à ce principe afin de respecter les exigences de sécurité. Sur cette base, certaines compagnies aériennes exigent la présence systématique d'un accompagnateur ou refusent de

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

17- [http://www.citoyens-justice.fr/lexique/textes/details.asp?ID\\_TEXTE=106&ID\\_THEME=21&z1=WQGUQDhbfxhvk26spbTxmp8A](http://www.citoyens-justice.fr/lexique/textes/details.asp?ID_TEXTE=106&ID_THEME=21&z1=WQGUQDhbfxhvk26spbTxmp8A)

18- Il y a lieu de rappeler que la transaction pénale est un moyen d'intervention original conféré au Défenseur des droits par l'article 28 de la loi organique du 29 mars 2011.

19- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:003:fr:PDF>

prendre à bord toute personne handicapée à mobilité réduite non accompagnée au motif qu'elle ne présenterait pas, selon la compagnie, d'autonomie suffisante pour voyager seule.

Un travail transversal entre le département et le pôle « *Biens et services* » dans le cadre d'une demande d'avis du parquet de Bobigny a permis de coordonner une **stratégie de traitement des refus d'embarquement de personnes à mobilité réduite** non accompagnées par les transporteurs aériens. Cette stratégie a donné lieu à une série de décisions du tribunal de grande instance et de la cour d'appel concluant à la discrimination fondée sur le handicap. Les enquêtes menées par la Halde puis le Défenseur des droits ont révélé que ces refus étaient le produit d'une politique systématique consistant à refouler les personnes à mobilité réduite, sans vérifier concrètement leur aptitude à voyager seules et constituaient donc une discrimination fondée sur le handicap. Le transporteur a, pour sa part, défendu la position selon laquelle cette politique était justifiée par un motif légitime de sécurité. Dans ses observations, le Défenseur des droits a fait valoir qu'en s'opposant, au motif de l'absence de formation de son personnel pour assurer leur sécurité, à l'embarquement des personnes à mobilité réduite non accompagnées, sans vérifier si elles étaient autonomes, la société E. avait bien refusé une prestation de service à raison du handicap, alors que la formation du personnel était obligatoire. Par arrêt du 5 février 2013, la cour d'appel de Paris, confirmant le jugement du tribunal correctionnel, a condamné la compagnie aérienne E. à une peine d'amende de 70 000 € et à la publication du dispositif du jugement. La société sous-traitante H. a également été condamnée à verser une amende de 25 000 €. Les sociétés E. et H. ont été condamnées solidairement à verser aux plaignants la somme de 2 000 € à titre de dommages-intérêts et la somme de 1 € à l'Association des paralysés de France. La compagnie aérienne s'est pourvue en cassation<sup>20</sup>.

Dans une affaire de **refus de location de camping** fondée sur l'origine, le tribunal de grande instance de Grasse a sollicité l'avis du Défenseur des droits. Le gérant du camping aurait refusé de leur louer un emplacement au motif que le camping était complet alors que le même jour, dans le cadre d'un test de discrimination effectué par une amie, cette dernière se serait vu confirmer par téléphone que des emplacements de camping étaient toujours disponibles. Le parquet de Grasse a fait diligenter une enquête et les pièces de l'enquête judiciaire ont été transmises pour avis au service pénal qui a poursuivi l'enquête. Les capacités d'accueil du camping, le listing de réservation ainsi que les factures sur la période considérée ont révélé que de nombreux emplacements étaient disponibles le jour des faits. Dès lors, dans une décision MLD 2012-36, le Défenseur des droits a estimé que le délit de discrimination par refus d'une prestation de service en raison d'un critère discriminatoire, tel que prévu et réprimé par les articles 225-1 et 225-2 du code pénal, était caractérisé dans tous ses éléments, et a présenté des observations en ce sens à l'audience correctionnelle du 18 septembre 2012. Le président du tribunal a salué la présence du Défenseur des droits et a fait valoir que ce dernier était une autorité constitutionnelle indépendante dont

les enquêtes « *avaient la même valeur que celles réalisées par les services de police et de gendarmerie* ». Le tribunal correctionnel de Grasse, a déclaré Monsieur M. coupable de discrimination à raison de l'origine et l'a condamné à une amende de 3 000 €, à la publication de la décision dans le journal ainsi qu'à l'affichage de la décision pendant deux mois à l'entrée du camping. Au titre de l'action civile, Monsieur M. a été condamné à verser 500 € à titre de dommages et intérêts à chacun des plaignants ainsi que 1 € symbolique à titre de dommages et intérêts au Comité SOS Racisme.

En matière d'accès au logement, **l'âge est aussi une source de rejet discriminatoire**. Madame J. a vu sa candidature à la location d'un logement rejetée par une agence immobilière en raison de son âge, et notamment en raison de son statut de retraitée. La réclamation est corroborée par les propos tenus lors du test de situation réalisé par téléphone par un agent de la Halde, agent qui a pris attache de l'agence immobilière en prétendant se renseigner sur les appartements à louer pour une personne retraitée. Monsieur G., l'interlocuteur du testeur, a répondu expressément que l'agence ne louait pas aux retraités en raison de la disparition, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, de la garantie Loca-pass. Il a par ailleurs affirmé qu'il s'agissait d'une politique de l'entreprise. Si le refus opposé à Madame J., ne permettait pas d'établir de discrimination à l'égard de la réclamante, les éléments recueillis au cours de l'enquête ont permis néanmoins d'établir les éléments matériel et intentionnel du délit de subordination d'un bien ou d'un service à un critère fondé sur l'âge. Or, les personnes retraitées sont éligibles à la nouvelle garantie des risques locatifs (GRL), qui a remplacé l'ancien dispositif de garantie (Loca-pass) pour les bailleurs privés. En l'absence de réponse de l'agence immobilière à la demande d'explication de la Halde, cette dernière a décidé de transmettre le dossier au procureur de la République compétent afin que celui-ci puisse poursuivre les investigations en vue de procéder aux auditions nécessaires et d'apprécier l'opportunité de déclencher l'action publique. Le procureur de la République a informé le Défenseur des droits qu'il engageait des poursuites pénales à l'encontre de l'agence immobilière et de sa gérante. Le Défenseur des droits a alors présenté des observations à l'audience le 2 janvier 2012. Le tribunal correctionnel a condamné l'agence immobilière à 4 000 € d'amende ainsi que sa gérante à 2 000 € d'amende. Le tribunal a, par ailleurs, prononcé la publication du dispositif du jugement pendant deux mois sur le site Internet de la société et, faisant droit à la constitution de partie civile de la victime, a condamné les prévenus à lui verser 1 000 € à titre de dommages et intérêts.

Lorsque le Défenseur des droits constate l'existence d'une **discrimination de nature pénale**, il peut recourir, à titre de sanction et de réparation, à une mesure particulièrement originale : **la transaction pénale**. Elle constitue aussi une voie intermédiaire entre les réponses propres au Défenseur des droits (médiation, rappel à la loi, recommandation...) et les poursuites correctionnelles. Elle est particulièrement adaptée pour sanctionner les discriminations pénales qui ne sont pas susceptibles d'être poursuivies par le tribunal.

<sup>20</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/institution/actualites/condamnation-deasy-jet-la-cour-dappel>

En effet, en application de l'article 28 -II de la loi du 29 mars 2011, le Défenseur des droits 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 ». La transaction peut également imposer diverses mesures d'affichage ou de diffusion par voie de communiqués de presse.

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.

Le 2 août 2011, Madame S., 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 connaître 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 fait que le gérant ne soit pas animé d'une hostilité personnelle à l'égard des personnes d'origine étrangère est indifférent à la caractérisation de son intention discriminatoire, de même que l'absence de discrimination lors de précédentes embauches. En conséquence, par décision MLD 2012-80 du 8 juin 2012, 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, et craignant qu'un « simple » rappel des termes de la loi ne soit suffisamment dissuasif et ne prévienne pas le risque de réitération d'un tel comportement, 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.

## Dossiers transversaux significatifs du Défenseur des droits

En s'appuyant sur une nouvelle organisation intégrée et en engageant une action de mutualisation des compétences entre les services, le Défenseur des droits a privilégié la transversalité et la collaboration entre ses agents pour aborder certaines questions sensibles mettant en cause les droits et libertés qui concernaient une multiplicité de ses missions et exigeaient de mobiliser l'ensemble de ses modalités d'intervention.

Cette approche a été retenue pour la prise en charge des multiples réclamations et interpellations qui lui étaient adressées au sujet de la situation des Roms relatives aussi bien aux conditions juridiques et matérielles d'évacuations de terrains, qu'à l'accès à la scolarisation des enfants et l'accès à la santé.

Ce fut également le cas pour le traitement de la question des mineurs étrangers isolés dont la situation concerne tout autant l'intérêt supérieur de l'enfant, que l'accès aux droits des étrangers et la déontologie de la sécurité.

Par ailleurs, cette approche a permis d'entreprendre un bilan sur les difficultés et avancées en matière de preuve des discriminations fondées sur l'origine, et de traiter des dossiers de droit des étrangers en s'appuyant sur le droit des discriminations<sup>21</sup>.

Enfin, la volonté du Défenseur des droits d'aborder certaines difficultés sous un angle territorial a pu pleinement s'exprimer à travers cette méthode de travail lors des missions menées au cours de l'année 2012 et début 2013 dans le département de Mayotte.<sup>22</sup>

### > La situation des personnes d'origine roumaine et bulgare occupant des terrains sans droit ni titre

Au printemps 2012, le Défenseur des droits a été interpellé par plusieurs associations, dont Médecins du monde, Romeurope, European Roma Rights Centre, le Secours catholique, le Réseau éducation sans frontières, sur la situation des personnes d'origine roumaine et bulgare occupant des terrains sans droit ni titre, principalement d'origine roms. Ces saisines soulevaient plusieurs sujets d'alerte, et notamment des refus d'inscription à l'école, la mise en place de conditions de scolarisation hors de l'école en milieu isolé, les conditions d'interpellation et d'incarcération des enfants, les conditions d'évacuations de terrains occupés dans la région de Marseille, en Rhône-Alpes, en Ile-de-France et dans la région Nord-Pas-de-Calais, et les conditions d'éviction par les forces de l'ordre. Les situations dénoncées concernaient les droits de l'enfant à être protégé et à vivre en sécurité. Se posent aussi des questions complexes de sécurité sanitaire, de déontologie de la sécurité, de suivi de ces personnes pour l'accès au logement et l'accès à l'emploi.

21- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2013-55.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-55.pdf)

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



Une telle action a été rendue possible par les modalités d'intervention nouvelles dont dispose le Défenseur des droits, qui excèdent la simple addition des moyens conférés aux quatre institutions réunies.

Ainsi, le Défenseur des droits a pu interpeller le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et la ministre déléguée chargée de la Réussite éducative, sur les problèmes rencontrés, demander la suspension des évacuations pendant une période correspondant à la trêve hivernale prévue par les textes, déployer des pouvoirs d'instruction à l'endroit des services de l'État en procédant à des visites sur place et à une vérification systématique auprès de chaque préfet du contexte de chaque évacuation, des mesures d'accompagnement mises en œuvre, de la prise en charge des enfants, etc.<sup>23</sup>

Le département « *Expertise et affaires judiciaires* » s'est attaché à examiner 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.

Les informations recueillies auprès des divers intervenants ont permis d'engager un suivi de l'action menée par l'État. L'attention des pouvoirs publics sera tout particulièrement appelée sur les droits fondamentaux à respecter dans la mise en œuvre de toutes les politiques relative à la situation des Roms migrants en France.

Enfin, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant les tribunaux administratifs et judiciaires concernant les modalités d'évacuation de ces personnes et la scolarisation de leurs enfants. Par exemple, dans le cadre de la saisine introduite par un groupe de Roms de Stains, le Défenseur des droits a décidé dans sa décision MLD 2012-180 de présenter devant le tribunal de grande instance de Bobigny des observations afin d'attirer son attention sur les conditions devant être respectées pour s'assurer du respect des droits fondamentaux des Roms dans la mise en œuvre de la procédure d'expulsion. Dans ses observations, il estime que plusieurs normes européennes liant la France, telles la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la Charte sociale européenne, impliquent – sauf faits d'une exceptionnelle gravité – de surseoir à l'évacuation d'un terrain occupé illégalement et ce, dans le but d'accorder un délai minimum de trois mois nécessaire à ce que les occupants puissent quitter les lieux dans des conditions décentes et être accompagnés par les autorités dans le cadre du dispositif préconisé par la circulaire du 26 août 2012 (recherche d'une solution d'hébergement, continuité de la scolarisation et de l'accès aux soins). Dans son jugement du 24 janvier 2013, le tribunal de grande instance de Bobigny a accordé un délai de trois mois pour libérer les parcelles cadastrées. En dehors du délai accordé aux occupants dans le cas d'espèce, ce jugement présente, sur le

plan des principes, deux points forts qui méritent d'être relevés : **1°)** l'occupation illicite d'un terrain peut être assimilée à l'occupation de locaux à usage d'habitation dans la mesure où, d'une part, il ressort des constats d'huissiers versés aux débats que les occupants ont édifié des baraquements utilisés à titre d'habitation principale et que, d'autre part, le législateur en se référant au terme « *usage* » « *a entendu faire primer le critère d'affectation des immeubles, qui doit donc l'emporter sur leur nature ; étant entendu que le terme "locaux" n'est pas exclusif de la notion de baraquement, fussent-ils de fortune* » ; **2°)** la simple occupation des lieux sans droit ni titre ne peut être assimilée à une voie de fait en l'absence de dégradation.

Plus récemment, dans un jugement du 2 avril 2013, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Nantes a également suivi les observations du Défenseur des droits<sup>24</sup> et a octroyé un délai de trois mois aux occupants, en visant la Charte sociale européenne, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 précitée et le principe d'égalité de traitement des personnes en situation de détresse sociale. Le juge a notamment pris en compte l'état de grande précarité des occupants, l'absence de « *solution immédiate de repli dans des conditions décentes* » et la nécessité « *de laisser à la puissance publique et notamment à l'autorité préfectorale le temps d'apporter une réponse adaptée et de dégager une solution alternative comme le préconise la circulaire du 26 août 2012 d'application immédiate (...)* ».<sup>25</sup>

#### > Les mineurs isolés étrangers

Le Défenseur des droits est saisi de situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire. Plusieurs rencontrent des difficultés pour accéder au dispositif de protection de l'enfance et ne bénéficient donc pas de mesures de protection ou d'une prise en charge et d'un accompagnement adéquats. Outre leur sécurité et leur santé, les autorités en viennent à remettre en cause leur identité même.

S'il ne sous-estime pas la nécessité de contrôler les flux migratoires et de veiller à la sécurité, le Défenseur des droits entend placer l'intérêt supérieur de l'enfant en tête des préoccupations des autorités chargées d'appréhender la situation des mineurs isolés étrangers. Leur situation fait l'objet d'une intervention du Défenseur des droits à deux niveaux, individuel et général.

Pour chaque situation individuelle, le Défenseur des droits intervient auprès des acteurs concernés (parquet, tribunal pour enfants, aide sociale à l'enfance) afin que ces jeunes puissent bénéficier de mesures de protection adéquates.

Cette intervention s'est également traduite par la présentation d'observations préparées par le pôle « *Défense des enfants* » devant les juridictions<sup>26</sup>.

<sup>23</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2011-113%5B0%5D.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2011-113%5B0%5D.pdf)

<sup>24</sup>- Décision MLD 2013-61.

<sup>25</sup>- TGI Nantes, 2 avril 2013.

<sup>26</sup>- Décision MDE 2012-128 /cour d'appel d'Amiens.

À un niveau plus général, l'instruction des situations individuelles a permis d'effectuer un état des lieux de la prise en charge des mineurs isolés étrangers sur l'ensemble du territoire, et a conduit le Défenseur des droits en décembre 2012 à adresser quinze recommandations appuyées sur la convention de New York de 1989 à la Garde des Sceaux et au président de l'Association des départements de France<sup>27</sup>. Ces recommandations portent 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. Le Défenseur des droits reste en attente des observations de Madame la Garde des Sceaux et de l'Association des départements de France.

Certaines questions collectives qui touchent des départements particulièrement confrontés au flux de mineurs isolés étrangers continueront d'être examinées en 2013, au regard des recommandations générales du Défenseur des droits. Elles pourront donner lieu à de nouvelles décisions ou recommandations.

### ► Les discriminations fondées sur l'origine

Si les **discriminations à l'embauche** en raison de l'origine demeurent importantes, **les condamnations en France restent rares** en dépit du fait qu'il s'agit d'un des principaux critères invoqués dans les réclamations dont ont été successivement saisis la Halde puis le Défenseur des droits. Le Défenseur des droits a entrepris un travail de fond pour identifier les causes de cette situation et explorer les voies qui permettraient d'y remédier<sup>28</sup>.

La directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, pose le principe de l'aménagement de la charge de la preuve pour faciliter l'établissement de la discrimination. Ce principe a été introduit en 2001 en droit interne à l'article L. 1134-1 du code du travail<sup>29</sup>. L'objectif est de permettre une preuve par faisceau d'indices, dont l'analyse permet d'induire raisonnablement l'existence d'une discrimination mais qui n'équivaut pas à une preuve directe de ce fait<sup>30</sup>.

Cependant, hormis dans les quelques affaires où l'employeur manifeste ouvertement sa volonté de ne pas embaucher de personnes d'origine étrangère, les discriminations raciales à l'embauche demeurent difficiles à établir. Le candidat à l'embauche se trouve isolé et démuné. Il ignore les mécanismes et procédures de l'employeur. Il n'a pas accès aux documents internes à l'entreprise susceptibles d'étayer ses soupçons et ne connaît pas les acteurs de la décision. Il ne peut pas s'appuyer sur l'action des représentants du personnel pour obtenir des informations.

Il s'agit la plupart du temps de situations dans lesquelles le candidat qui postule à une offre d'emploi est exclu d'emblée du recrutement sans entretien d'embauche, alors qu'il justifie des compétences et qualifications requises.

La création par le législateur, sous l'impulsion du droit communautaire, d'une institution chargée de venir au soutien des victimes de discrimination vise précisément à faciliter l'accès à la preuve, qui est la difficulté principale dans le contentieux de la discrimination.

À cet égard, le département « *Expertise et affaires judiciaires* » mène une étude sur les stratégies de traitement des réclamations. Quelle stratégie d'instruction mettre en œuvre pour obtenir les indices permettant de faire naître une présomption de discrimination à l'embauche fondée sur l'origine ?

Il a ainsi engagé une analyse qualitative et quantitative des réclamations traitées par la Halde puis le Défenseur des droits depuis 2007 dans lesquelles la discrimination n'a pu être établie. Elle vise à identifier les obstacles à l'établissement de la présomption de discrimination à travers une grille de données :

- Le principe de l'aménagement de la preuve est-il bien mobilisé ?
- La discrimination indirecte est-elle correctement identifiée ?
- La preuve par comparaisons statistiques est-elle maîtrisée ?
- Les enquêtes menées sont-elles adaptées aux situations de discrimination alléguées ?
- Doit-on élaborer des stratégies d'enquête différentes selon la typologie des dossiers, la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, le statut des travailleurs (intérimaires, CDI, CDD, 1<sup>re</sup> embauche) ?

L'objectif de ce travail est d'améliorer le traitement des dossiers relatifs à la discrimination raciale à l'embauche notamment par l'élaboration de stratégies d'enquête en fonction des types de dossiers. Dans ce sens, le département « *Expertise et affaires judiciaires* » souhaite approfondir et adapter des stratégies d'enquête ayant d'ores et déjà fait leur preuve, comme celle mise en œuvre dans l'affaire dite « *Airbus* ».

Ce dossier<sup>31</sup> a en effet permis de réunir les indices permettant de faire apparaître la présomption de discrimination fondée sur l'origine, en combinant l'examen du caractère objectif ou non de la procédure de recrutement et l'analyse quantitative des effectifs salariés d'Airbus tenant compte de données patronymiques fondées sur la consonance des noms (onomastique).

<sup>27</sup>- Décision du Défenseur des droits MDE 2012-179 du 21 décembre 2012

<sup>28</sup>- N'est ici évoquée que l'approche technique et juridique de ce problème; voir également la deuxième partie du rapport consacrée à la « *Promotion des droits et de l'égalité* ».

<sup>29</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018881570&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

<sup>30</sup>- Définition de la « *présomption* » ou « *preuve apparemment fondée* » (*prima facie*) trouvée dans le dictionnaire Oxford, extrait de l'article de Fiona PALMER Le rétablissement de l'équilibre des forces dans les cas de discrimination: Le transfert de la charge de la preuve.

<sup>31</sup>- Soc. Cass. 15 décembre 2011, Airbus c/ X, Fédération CGT de la Métallurgie, n° 10-15.873, CA de Toulouse, 19 février 2010.



Le considérant 15 de la directive 2000/43/CE<sup>32</sup> 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<sup>33</sup> relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pose le principe de l'interdiction du traitement des données sensibles au nombre desquelles figurent 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 », (CA Paris 06/07900 pages 12 et 13), 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.

En effet, les discriminations s'exercent le plus souvent non pas à partir de données objectives, mais d'une opinion subjective nourrie par des représentations collectives. De nombreux tests de situation ont établi que la consonance du nom et/ou du prénom des personnes servait fréquemment d'indice pour les discriminer car ils peuvent être des marqueurs d'une « origine » perçue. La consonance des noms et/ou des prénoms est ici utilisée comme support de perceptions stéréotypées et non comme un indice fiable d'une origine géographique donnée, ou le fondement de catégories « *ethno-raciales* ». L'analyse de la procédure de recrutement combinée à l'approche quantitative (permettant l'analyse des effectifs de l'entreprise sur une période déterminée) peut donc fournir des éléments sur les résultats de la pratique d'embauche de l'entreprise. Elle peut notamment permettre d'appréhender l'éventuel désavantage induit par cette procédure sur des personnes du fait de leur origine par rapport à d'autres personnes, venant s'ajouter, et se combiner à d'autres indices pour faire naître une apparence de discrimination.

Cette approche a été reprise dans un dossier présentant des caractéristiques similaires où un salarié qui avait exercé une fonction de travailleur spécialisé à la satisfaction de sa hiérarchie en tant qu'intérimaire avait vu sa candidature à un poste en contrat à durée indéterminée rejetée à deux reprises, malgré une évaluation continue positive de sa mission. Interrogé par le réclamant, l'employeur n'apportait aucune réponse sur la procédure de sélection mise en œuvre, les critères utilisés pour évaluer les candidats et la notation personnelle du réclamant. Au contraire, le dossier révélait que des candidats ayant moins d'ancienneté ou ayant été à l'origine d'incidents avaient été engagés. L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 avril 2012 affaire C-415/10 invite la juridiction nationale à déterminer si l'attitude d'un employeur qui ne répond pas à la demande d'informations émanant d'un candidat à l'emploi constitue un fait permettant de présumer l'existence de la discrimination alléguée par le travailleur. Au-delà de cette réticence à répondre au candidat qu'il existait une faible représentation des personnes ayant un patronyme d'origine maghrébine. Leur nombre était bien plus faible que leur proportion dans celui des intérimaires qui constituait pourtant le vivier d'embauche de l'employeur. Ainsi, la combinaison des évaluations favorables, de la sous-représentation des personnes d'origine étrangère et de l'absence de justification précise de la part de l'employeur quant aux motifs du rejet de la candidature du réclamant, a mené le Défenseur à considérer que l'enquête permettait de présumer un refus d'embauche discriminatoire en raison de l'origine et à présenter des observations devant la juridiction prud'homale (décision MLD 2012-140).<sup>34</sup>

Autre exemple qui a abouti récemment : une jeune femme a postulé pour une mission au Moyen Orient qu'elle considérait comme une opportunité professionnelle. Son employeur a refusé de l'envoyer en expatriation en raison des risques encourus par les personnes de peau noire du fait d'un racisme ambiant. La jeune femme a accepté dans un premier temps une rupture conventionnelle avant de saisir les prud'hommes. La Halde a adopté une décision (2011-10 du 4 avril 2011) pour présenter ses observations, qui a été suivie par le Défenseur des droits. Le conseil des prud'hommes de Nanterre dans une décision du 18 juillet 2012 a accueilli le recours de la réclamante et les observations de l'Institution. Se prononçant sur la charge de la preuve de l'employeur, il relève que l'employeur n'a pas établi les risques invoqués.

<sup>32</sup>- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:fr:HTML>

<sup>33</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006528073&cidTexte=LEGITEXT000006068624>

<sup>34</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-173.pdf>

Enfin, dans une affaire où un salarié a saisi la Halde, puis le Défenseur des droits, pour harcèlement moral fondé sur l'origine, 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 dommages 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 en septembre et octobre 2007 et a ordonné l'exécution provisoire du jugement. Seul Maghrébin dans le service affecté à un poste d'agent commercial, il 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 à la qualification supérieure 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 entraîné une dégradation de son état de santé. Le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations (décision LCD 2011-22) devant le conseil des 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 d'agissements répétés 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, altéré sa santé physique et mentale 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. L'employeur est condamné.

### ► Le droit des étrangers et la lutte contre les discriminations

Le droit des étrangers est l'un des sujets transversaux qui sollicitent tout autant les règles de droit statuaire en matière d'accès au service public que le droit des discriminations au titre des discriminations multiples dont les étrangers sont l'objet. Le département « *Expertise et affaires judiciaires* » a traité des dossiers où le droit des étrangers est interpellé par le principe de non-discrimination indirecte des personnes handicapées en matière de refus de regroupement familial de personnes percevant l'allocation adulte handicapé (AAH). Comme la Halde à de très nombreuses reprises<sup>35</sup>, le Défenseur des droits a porté des observations devant le tribunal administratif au soutien d'un ressortissant algérien bénéficiaire de l'AAH, à qui le préfet avait refusé le regroupement familial du fait que ses ressources, provenant uniquement de l'AAH, ne pouvaient être considérées comme suffisantes au sens de la réglementation en vigueur. Comme la jurisprudence

administrative, il a soutenu que l'article 4 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, aux termes duquel le regroupement familial peut être refusé au motif que le demandeur ne justifie pas de ressources suffisantes sans prendre en compte la situation particulière des personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH, constitue une discrimination à raison du handicap au sens des stipulations de l'article 14 combinées à celles de l'article 8 de la CEDH. Par ailleurs, en opposant aux ressortissants algériens une condition de ressources alors même que les autres ressortissants étrangers ne sont pas soumis à une telle condition, la décision de refus de regroupement familial revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité au sens des mêmes dispositions. Par jugement du 25 mai 2012, le tribunal administratif de Rennes a suivi les observations du Défenseur des droits en annulant la décision du préfet et en accordant le regroupement familial au réclamant au motif de l'atteinte excessive à son droit de mener une vie familiale normale « *et ce alors qu'au surplus la condition de ressources n'est plus opposable aux autres étrangers titulaires de l'allocation adulte handicapé* ». Cette décision vient à la suite de plusieurs autres succès jurisprudentiels (voir notamment tribunal administratif de Limoges, 24 septembre 2009; tribunal administratif de Besançon, 12 mai 2011; TA de Melun, 8 juillet 2011).

### ► La situation des enfants dans le département de Mayotte

Les mouvements sociaux qui se sont déroulés à Mayotte au mois d'octobre 2011 ont donné lieu à la première saisine d'office du Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière de déontologie de la sécurité, de même qu'il a reçu de nombreuses réclamations et suivi celles précédemment instruites par la Halde, la Défenseure des enfants et le Médiateur de la République.

Au-delà de la présence permanente de deux délégués dans le département, appuyés par un agent permanent résidant à La Réunion, l'Institution a mené des visites sur place en février, avril et novembre 2012, puis en février 2013<sup>36</sup>.

Il est apparu que la priorité consistait à proposer des pistes d'action pour apporter des réponses à la situation particulièrement alarmante qui est réservée aux mineurs présents sur le sol mahorais.

Pour parvenir à établir une série de recommandations générales<sup>37</sup> en vue d'atteindre cet objectif (recommandations générales MDE 2013-87 du 19 avril 2013), on relèvera qu'ont été déployées les compétences et l'expertise des agents du Défenseur des droits dans les domaines les plus divers (éducation, santé, actions sociales, protection de l'enfance...).

Cet ultime exemple caractérise également à sa façon les avantages qu'a su tirer l'Institution du rapprochement de ses domaines de compétences autrefois autonomes et pourtant si complémentaires.

35- Délibération n° 2010-269 du 29 novembre 2010

36- Le rapport de cette dernière mission est consultable : [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu\\_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/compte-rendu_mission-protection-droits-enfants-mayotte.pdf)

37- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-2013-87.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-2013-87.pdf)

## **B** Accès aux biens et services

### **I - LES THÈMES DE COMPÉTENCE**

Les sujets traités par l'Institution au titre de l'accès aux biens et services sont **particulièrement variés**. L'essentiel des réclamations concernent des atteintes aux droits dans l'un des **quatre grands domaines** suivants :

#### **Habitat**

Les réclamations sur ce thème concernent :

- les services publics de distribution de l'eau, de l'électricité et du gaz,
- la Poste,
- les télécommunications,
- les contentieux en matière d'urbanisme, d'environnement, de travaux publics,
- les différends avec les collectivités et les services publics locaux (distribution de l'eau, assainissement, traitement des ordures ménagères, services funéraires...),
- les taxes liées à la résidence principale ou secondaire,
- les demandes de logement social,
- les refus discriminatoires de vente ou de location d'un logement privé...

Les conflits de voisinage, d'ordre purement privé, ne relèvent pas de la compétence du Défenseur des droits, sauf si les droits et intérêts d'un enfant se trouvent directement menacés.

#### **Transport et circulation**

Dans cette matière le Défenseur des droits traite de litiges relatifs à :

- l'accessibilité aux personnes handicapées,
- des dommages liés à un mauvais entretien de la voirie ou à des travaux publics,
- des amendes injustifiées liées à des infractions aux règles du code de la route (usurpation de plaques d'immatriculation, amendes relatives à un véhicule vendu ou prêté, non prise en compte du paiement intervenu dans les délais)...<sup>38</sup>

L'essentiel de ces dossiers concernent les relations entre des usagers et des personnes publiques ou des organismes, publics ou privés, chargés de services publics, mais le Défenseur des droits peut également être saisi de dossiers concernant des compagnies privées de transport en cas notamment de discrimination à raison du handicap de la personne concernée, ou d'atteinte aux droits d'un enfant.

#### **Vie économique et sociale**

Ce thème comprend l'agriculture, les marchés publics, l'accès aux professions réglementées (ex : agents de sécurité), la formation professionnelle (initiale et continue), les pratiques discriminatoires en matière de commerces, de loisirs, d'accès aux produits financiers (crédit, banque, assurance), les difficultés d'accès aux soins...

#### **Fiscalité**

Le Défenseur des droits est compétent dans toutes les matières fiscales : imposition des particuliers ou des professionnels, fiscalité patrimoniale, recouvrement...

Les thèmes mentionnés ci-dessus peuvent être traités aussi bien au **niveau du siège** de l'Institution que par les **délégués** du Défenseur des droits, répartis sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, les dossiers traités par le siège et par les délégués sont de **nature différente**. Les seconds nécessitent en effet, dans leur grande majorité, une instruction moins complexe que celle des dossiers examinés par le siège, dont le traitement peut faire appel à des moyens d'intervention requérant une compétence ou une habilitation particulière (audition, vérification sur place, injonction...). En outre, les agents du siège font appel à des modes d'intervention variés (règlements amiables, recommandations, observations en justice, demandes de poursuites disciplinaires, transmission au procureur de la République...) alors que les délégués ne peuvent traiter les réclamations que par la voie du règlement amiable. Enfin, seuls les services du siège peuvent mettre en cause des acteurs publics et privés dont la compétence est nationale alors que les délégués ont compétence à l'égard des acteurs locaux et des services déconcentrés.

<sup>38</sup> - [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes_0.pdf)

## II - L'ACTIVITÉ DU SIÈGE

### Le département

Les réclamations relatives à l'habitat, au transport et à la circulation, à la vie économique et sociale et à la fiscalité sont instruites par le département « *Protection de l'accès aux biens et services* ».

### Les réclamations reçues et traitées en 2012

Ces réclamations sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Répartition des dossiers reçus et traités par le département en 2012

	Dossiers reçus : pourcentage par rapport au total de dossiers du siège	Dossiers traités : pourcentage par rapport au total de dossiers du siège
Pôle Affaires publiques	14,4 %	14,2 %
Pôle Accès aux biens et services privés	3,7 %	3,2 %
Pôle fiscal	3,5 %	5,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>21,5 %</b>	<b>22,7 %</b>

Parmi les réclamations reçues en 2012, un quart environ relève de **plusieurs domaines de compétences** du Défenseur des droits : 22 % des réclamations reçues en 2012 relèvent de **deux voire trois des domaines de compétences du Défenseur des droits** que sont :

- la défense des droits et libertés des usagers dans leurs relations avec des personnes publiques ou des organismes chargés d'un service public,
- la protection des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant,
- la lutte contre les discriminations.

À titre d'exemple du caractère mixte de ces réclamations, on citera notamment les difficultés **d'accès au logement social** pour les familles d'origine étrangère et/ou dont l'un des membres est une personne handicapée.

Il en va de même s'agissant des critères d'accès aux **cantines scolaires**, de litiges entre **associations culturelles et collectivités locales**, de la prise en compte de l'âge, du handicap ou de la maternité pour l'accès ou le financement d'une **formation professionnelle**, du non-respect des **règles d'accessibilité** pour les personnes handicapées, de l'absence **d'aménagement raisonnable**, etc.

### Les principaux interlocuteurs du département

Pour instruire au mieux les dossiers des réclamants, le département « *Protection de l'accès aux biens et services* » intervient auprès d'une **grande variété d'organismes publics** tant au niveau local (communes, établissements publics de coopération intercommunale, bailleurs sociaux, départements, régions) que national (ministères et administrations).

Il est également en relation avec les **organismes privés en charge d'un service public** (EDF / GDF, France Telecom, service public de l'eau et assainissement), les **professions réglementées** (notaires, huissiers, médecins), des **bailleurs privés** et des **propriétaires particuliers**, ainsi que des **entreprises** commerciales.

## III - L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS

### Les réclamations traitées en 2012

	Pourcentage par rapport au nombre de réclamations traitées par les délégués
Logement	0,3 %
Biens et services privés	0,5 %
Fiscal	7,5 %
Affaires publiques	33,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>42,1 %</b>

En matière d'affaires publiques c'est incontestablement les sollicitations en matière d'amendes routières qui constituent les interventions les plus nombreuses des délégués.

En 2012, les délégués ont reçu des milliers de réclamants qui sollicitaient leur aide pour régler une contestation dans ce domaine.

Après analyse de l'affaire, ils ont décelé un dysfonctionnement dans plus de la moitié des cas et sont donc intervenus auprès de l'officier du ministère public (OMP) compétent pour appuyer ces réclamations. Le traitement automatisé des infractions routières est à l'origine de la majorité de ces dossiers.

Le domaine de l'urbanisme fournit également de nombreuses affaires : des milliers de personnes ont soumis leur dossier aux délégués et ces derniers ont estimé que près de la moitié des situations révélait une éventuelle atteinte à leurs droits et ont donc jugé utile d'interroger les collectivités locales sur le bien-fondé de leur décision.

### Les interlocuteurs des délégués

Pour traiter aussi efficacement que possible les réclamations qui leur sont adressées, les délégués s'appuient sur un **réseau de correspondants locaux** riche et varié.

Pour permettre aux délégués de traiter efficacement et rapidement les affaires qui leur sont soumises, l'Institution a obtenu le plus souvent des organismes mis en cause qu'ils lui fournissent des listes de correspondants susceptibles d'être joints rapidement par messagerie ou téléphone et qui permettent aux délégués de ne pas passer par les plate-formes d'appels et d'être identifiés clairement. C'est ainsi que GDF, EDF, et la majorité des médiateurs institutionnels comme celui de la SNCF, de la RATP ou le Médiateur de l'eau ont fourni aux délégués des listes de personnes auxquelles ils peuvent faire directement appel pour régler des situations de blocage, nées le plus souvent d'une absence de réponse aux premières réclamations des usagers.

S'agissant des réclamations mettant en cause les collectivités territoriales, où il n'existe pas de correspondants, à l'exception des villes les plus importantes, il n'est pas rare que les délégués rencontrent des difficultés pour obtenir des réponses. Le renforcement de la notoriété du Défenseur des droits auprès des élus locaux constitue donc un enjeu important.

## IV - LES ENJEUX : FAVORISER L'ACCÈS AUX DROITS ET MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES DIFFICULTÉS SOCIALES

Les sujets traités au titre de l'accès aux biens et services sont au cœur d'**enjeux essentiels** pour nos concitoyens, souvent confrontés à de **grandes difficultés financières**, qu'elles soient la conséquence directe de dysfonctionnements involontaires, d'atteintes caractérisées aux droits, ou le résultat d'*« accidents de la vie »* (décès, divorce, maladie, chômage...).

Selon les cas, le Défenseur des droits interviendra :

- pour **orienter les citoyens**, souvent ignorants des procédures à suivre et peinant à identifier les bons interlocuteurs ou à comprendre le sens des décisions prises à leur encontre ;
- pour **rétablir les personnes dans leurs droits** ;
- pour solliciter un **réexamen bienveillant** des dossiers des réclamants lorsque leur bonne foi est avérée et que leur situation sociale le justifie.

### Fiscalité et surendettement

Dans cette matière notamment, le Défenseur des droits sollicite régulièrement de l'administration un réexamen bienveillant des dossiers des réclamants lorsque leur bonne foi est avérée et qu'il estime que leur situation sociale le justifie.

Ainsi, il intervient au soutien de personnes qui, suite à un divorce, un décès, une période de chômage... se retrouvent dans une situation financière très précaire voire catastrophique.

Souvent endettées pour subvenir à leurs besoins essentiels, elles doivent alors ponctuellement faire appel à la *« bienveillance »* de l'administration fiscale afin de bénéficier d'un échéancier, d'une remise d'une partie de leur dette ou majoration fiscale, de leur permettre d'apurer la dette restant à leur charge et de sortir de cette situation d'endettement.

Dans ce contexte, l'intervention du Défenseur se situe dans un cadre légal strict qui prévoit la possibilité de remise totale ou partielle pour les *« contribuables de bonne foi, en situation de gêne ou d'indigence »* (article L. 247 du livre des procédures fiscales).

S'agissant de décisions purement gracieuses, les impôts et taxes concernées étant théoriquement dues et les citoyens devant être traités de manière égale, le Défenseur ne peut, s'il l'estime justifier, que solliciter la bienveillance de l'administration, ce qui suppose que la situation financière objective du requérant, son civisme et son comportement fiscal passé, les impôts et taxes concernés permettent d'envisager un possible règlement amiable.

#### Une démarche gracieuse réussie en matière de taxes d'urbanisme

Franck reçoit un commandement de payer des taxes d'urbanisme assorties d'intérêts de retard et frais de poursuite pour un montant total de 1 741 €.

Bénéficiaire d'un plan de redressement approuvé par la commission de surendettement, il a adressé à la trésorerie une demande d'échelonnement en expliquant sa situation. Malgré ses courriers, les poursuites ont été maintenues.

Suite à l'intervention du Défenseur des droits, qui a estimé que cette personne était effectivement de bonne foi, la trésorerie a accepté un échelonnement en six versements de 295 € par mois.

Dans un premier temps, cet échelonnement n'a pas pu être mis en œuvre car la banque de Franck avait d'ores et déjà viré la somme totale à la trésorerie, et ce avant même la fin du délai de contestation de deux mois.

L'administration ne pouvant demander le paiement des sommes avant l'expiration de ce délai d'opposition de deux mois, le Défenseur des droits a demandé à la trésorerie, afin d'amoindrir les nouvelles difficultés financières générées par ce paiement prématuré, de bien vouloir procéder au remboursement des pénalités et frais de poursuites ainsi que des frais bancaires relatifs à la saisie, demande qui a été acceptée par la trésorerie.

En l'espèce, le réclamant avait à la fois besoin d'être appuyé dans une démarche gracieuse, mais également pour être rétabli dans ses droits. L'intervention du Défenseur des droits a permis d'appréhender son dossier de manière globale. (12-1217)

## Accès au logement social et droit au logement opposable

Au titre de ses missions de défense des usagers dans leur relation avec l'administration, de défense de l'intérêt supérieur de l'enfant et de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits est amené à traiter de nombreuses réclamations dans le domaine du logement social. Il s'agit là d'une autre illustration de son action en faveur des publics défavorisés.

La situation est aujourd'hui extrêmement préoccupante notamment en Ile-de-France. Selon le rapport 2012 du comité de suivi du droit au logement opposable (DALO), au 30 juin 2012, le nombre de ménages reconnus prioritaires depuis au moins six mois dans cette région et restant malgré tout sans relogement s'élevait à 27 534.

Bien que ces personnes soient manifestement celles qui auraient le plus besoin d'un logement social, elles se heurtent à l'absence de biens disponibles qui est due :

- en premier lieu à un grave déficit de construction de logements sociaux, trop de communes ne respectant toujours pas l'objectif de 20 % d'HLM sur leur territoire tout particulièrement en régions PACA et Ile-de-France ;
- en second lieu à la très faible rotation des locataires, qui dans leur grande majorité ne peuvent pas se loger dans le secteur privé.

À Paris notamment, ce phénomène est aggravé par le maintien dans les lieux de locataires qui, bien que leurs revenus aient fortement augmenté, ne souhaitent pas quitter le parc social. La loi ne prévoit en effet d'obligation de quitter un logement social que lorsque les ressources sont, pendant deux années consécutives, au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement HLM<sup>39</sup>. Ainsi, un couple avec deux enfants occupant un logement social de la catégorie moyenne à Paris peut prétendre à un logement si ses ressources sont inférieures à 53 365 € annuels, mais ne devra quitter ce logement que si ces revenus viennent à dépasser 160 095 € annuels.

Face à cette dramatique pénurie de biens, une approche globale est privilégiée s'agissant des dossiers franciliens, en distinguant, parmi les très nombreuses personnes reconnues prioritaires au titre du DALO, celles dont la situation révèle une urgence plus particulière.

Une intervention immédiate est nécessaire s'agissant de familles reconnues prioritaires au titre du DALO qui se voient par ailleurs menacées d'une expulsion imminente, ou vivent dans des conditions d'insalubrité mettant en danger la santé des occupants, et notamment celle des enfants.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a engagé un travail de fond sur l'évolution des pratiques et des textes en vigueur, dans la poursuite des travaux menés par les autorités indépendantes dont il a repris les missions, pour formuler, auprès des acteurs publics, des recommandations visant à garantir enfin l'effectivité du droit au logement pour les plus démunis.

## Des domaines d'intervention variés en faveur des publics en difficulté

Le Défenseur des droits est fréquemment saisi par des personnes **en très grande difficulté**, que ce soit dans le domaine fiscal ou dans celui du logement.

Toutefois, ses champs d'intervention ne se limitent pas à ces deux sujets : ils peuvent concerner le domaine agricole, les relations avec les services publics d'énergie, les transports...

À chaque fois, le Défenseur des droits peut non seulement intervenir en équité lorsque les personnes en cause disposent d'un pouvoir d'appréciation mais il peut également **demandeur un réexamen en droit** de la situation du réclamant. Le Défenseur des droits intervient alors pour **rétablir les personnes dans leurs droits**. C'est notamment le cas lorsque l'administration a commis une erreur d'interprétation des textes. De telles erreurs peuvent avoir des conséquences concrètes directes sur les conditions de vie de personnes vulnérables.

### Refus injustifié d'une aide à l'installation agricole

Alain s'était vu refuser le bénéfice d'aides agricoles, risquant ainsi de compromettre directement soit la création, soit la poursuite de son activité.

Exploitant d'un centre équestre en location-gérance, il avait sollicité l'octroi de la dotation jeune agriculteur (DJA) auprès de la direction départementale des territoires (DDT) de la préfecture.

Cette dernière lui a opposé un refus au motif que la location-gérance ne répondait pas au statut du fermage, et que seul ce dernier permettait selon elle l'octroi d'aides agricoles.

Alain a adressé son dossier au Défenseur des droits qui a estimé cette réponse contraire aux textes en vigueur et en a saisi le ministre de l'Agriculture. Ce dernier a estimé que ces aides à l'installation pouvaient être accordées, y compris pour une exploitation en location-gérance. Alain a donc pu bénéficier de cette aide à l'installation. (11-9487)

<sup>39</sup>- Article L482-3 du code de la construction et de l'habitation.



Le plus souvent, toutefois, les protagonistes **n'ont pas de différends sur l'interprétation des textes**. L'intervention de l'Institution contribue à la réactivation d'un dialogue interrompu pour des raisons diverses : dossier ou informations incomplets, malentendus, attente de la réponse d'une administration, découragement des réclamants...

La prise d'informations et le signalement du dossier auprès de la personne concernée favorisent très souvent le **dénouement d'une situation** qui était **bloquée**, parfois depuis plusieurs années, et **rétablissent une communication** entre la réclamant et le mis en cause.

Cette intermédiation est d'autant plus précieuse que les personnes qui saisissent l'Institution au titre de l'accès aux biens et services sont souvent défavorisées et, en conséquence, démunies face à la complexité des procédures à suivre.

#### **Absence de prise en compte de bons sociaux d'électricité**

Bénéficiaire de bons sociaux d'électricité, délivrés en 2009 et 2010 par la mairie, Bernard les a adressés à EDF par courrier recommandé, en août 2010. Pourtant, la facture reçue en septembre ne comportait aucune déduction.

Malgré plusieurs échanges avec les services d'instruction du Défenseur des droits, il n'a pas été possible de déterminer si EDF avaient effectivement reçu et pris en compte ces bons pour le règlement des factures. Un nouvel échéancier, adressé au mois de décembre 2010 à Bernard, comportait néanmoins une réduction importante des mensualités.

La mairie a confirmé l'encaissement des bons de 2009, mais n'avait pas trace de l'encaissement de ceux de 2010. Le Défenseur des droits a pris l'attache d'EDF pour obtenir des explications. En réponse, EDF a indiqué ne pas avoir retrouvé trace des bons transmis mais, l'envoi ayant été effectué en recommandé avec avis de réception, a accordé un avoir de 300 € à valoir sur la prochaine facture, ainsi qu'un geste commercial en compensation du préjudice subi. (11-5751)

#### **Bénéfice d'un tarif social**

Douchka, mère de deux enfants, était hébergée par une association. Ses deux enfants ont été scolarisés dans la commune voisine, faute de places dans l'école la plus proche, et y ont bénéficié de prestations périscolaires (cantine et garderie).

Comme la jeune mère n'était pas domiciliée dans cette commune, les services de la mairie lui ont appliqué le tarif maximal, prévu pour les non-résidents, ce qui l'a mise en difficulté car ses ressources sont très modestes. Douchka a alors demandé à la mairie que le tarif prévu pour les familles sans ressources lui soit appliqué, eu égard à sa situation particulière.

La mairie a d'abord refusé. Le Défenseur des droits a recommandé en équité à la mairie la réduction de sa dette, ce que la commune a finalement accepté. (2011-009323)

## **V - DE MULTIPLES MODES D'INTERVENTION**

Sur tous les sujets relevant de la protection de l'accès aux biens et services, la fusion des institutions préexistantes se traduit par une mise en commun des expertises, au profit des réclamants, avec le souci constant de permettre un **accès effectif au droit**, mettant les pouvoirs que le législateur a confiés au Défenseur des droits au service des populations les plus défavorisées économiquement, dans une démarche de **règlement amiable**, autant que faire se peut, mais sans exclure le cas échéant de mobiliser d'autres modes d'intervention si cela apparaît nécessaire pour garantir le respect des droits et libertés.

### **Des sujets transversaux, à la croisée des différents domaines de compétence de l'Institution**

Comme cela a déjà été souligné, le Défenseur des droits traite, au titre de la « *protection de l'accès aux biens et services* », de réclamations relatives à des litiges entre **usagers et services publics, litige résultant tant** de la bonne application des règles relatives à son fonctionnement que des problèmes liés à la discrimination ou aux atteintes aux droits de l'enfant. Concernant le secteur privé et notamment les activités commerciales, il intervient principalement au titre de sa mission de **lutte contre les discriminations**, mais également de protection de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant.

Cette approche multiple des réclamations qui lui sont adressées permet d'appréhender chaque dossier dans sa globalité et, est de rechercher le fondement juridique le plus opérant pour garantir l'effectivité des droits.



## Une large gamme de modes d'intervention

Cette pluridisciplinarité sur le fond se retrouve également dans la **large gamme de modes d'actions** dont dispose le Défenseur des droits pour garantir le respect des droits. Soucieux de rétablir le dialogue entre les parties, il est un tiers objectif et impartial. Cette position et sa connaissance du droit lui permettent, après avoir examiné les arguments de chacune des parties en présence, d'œuvrer en faveur de **solutions négociées**.

Lorsque les relations sont dégradées, l'expertise en matière de règlement amiable, riche du savoir-faire des institutions préexistantes, permet de dégager des solutions négociées, y compris quand aucun dialogue ne semble possible et que le recours au juge apparaît *a priori* comme la seule issue.

Face aux attentes des réclamants, force est de constater que les mesures qu'un juge peut prononcer sont strictement encadrées par les textes, alors que le règlement amiable permet, outre le rétablissement d'un dialogue apaisé, de dégager des **solutions originales** mais conformes au droit.

Toutefois, cela suppose que les parties acceptent de s'engager dans ce processus, mais également que le contexte se prête à une telle démarche. Face à des refus répétés d'engager un dialogue constructif, comme en présence d'atteintes très graves à l'ordre public, d'autres moyens d'action conférés au Défenseur des droits sont mobilisés : recommandations pouvant être rendues publiques, présentation d'observations en justice, etc.

### > Le règlement amiable, instrument de résolution des conflits avec les services publics et son développement en matière de lutte contre les discriminations

Dans chacun des domaines de la « *protection de l'accès aux biens et services* » (habitat, transport et circulation, vie économique et sociale, fiscalité), le Défenseur des droits s'efforce, sauf exception, à résoudre les conflits **par la voie amiable**.

### > Habitat / Atteintes injustifiées au droit de propriété

#### Poteau électrique implanté sans servitude sur une propriété privée

Claude avait acheté un terrain et y avait construit sa maison. Sur ce terrain se trouvait un poteau électrique porteur d'un interrupteur IACM correspondant à l'alimentation électrique des quatre villages voisins. Pour des raisons de maintenance, des techniciens pénétraient périodiquement sur sa propriété, mais sans même qu'il en soit préalable informé.

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. Claude 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 est à nouveau intervenu, permettant finalement le démontage de l'interrupteur IACM et sa réinstallation, sur le domaine public cette fois. (11-6759)

#### Impossibilité d'accéder à une parcelle agricole

Par le double effet d'un récent aménagement foncier et de l'attitude d'un riverain, Didier s'est vu dans l'impossibilité d'exploiter une parcelle agricole lui appartenant.

Durant plusieurs années, la nature juridique du chemin rural la desservant a été âprement débattue, en vain. C'est dans ce contexte, très dégradé, que le Défenseur des droits est intervenu. Un accord amiable sous la forme d'un échange de terres a été trouvé entre le riverain qui avait bloqué l'accès à la parcelle de Didier et le maire de la commune, permettant ainsi au réclamant d'accéder, à nouveau, à sa parcelle et de l'exploiter. (10-10218)

**Absence d'indemnisation après une expropriation**

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. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, les indemnités ont été versées. (12-4660)

**Dommmages résultant de travaux sur la voie publique**

Geneviève a endommagé son véhicule en percutant le dispositif de blocage au sol du portail à l'entrée de sa résidence. Des travaux de réfection de la voirie avaient été réalisés récemment par la commune, modifiant sensiblement la pente d'accès au parking. Geneviève a demandé à la commune de prendre en charge les frais de réparation de son véhicule, sans succès. Le Défenseur des droits a demandé qu'il soit procédé à un réexamen de ce dossier par la commune, qui a finalement décidé de l'indemniser. (12-2745)

**Indemnisation pour refus de concours de la force publique**

Éric, propriétaire d'un appartement a demandé l'expulsion de ses locataires pour défaut de paiement des loyers. Après avoir obtenu gain de cause devant le tribunal, Éric sollicite le concours de la force publique qui n'a été accordé que trois ans après la décision de justice ordonnant l'expulsion. Éric a saisi le Défenseur des droits. Suite à son intervention, le sous-préfet a présenté une offre d'indemnisation qui a été acceptée. (10-8466)

**Inondations dues à des travaux sur le domaine public**

Suite à la construction d'un dos-d'âne sur la route en forte pente bordant sa propriété, Henri a constaté la stagnation des eaux pluviales dans sa cour et son garage, lors de fortes intempéries : le regard d'égout évacuant les eaux de pluie se trouvait en effet désormais au-dessus du bas-côté... En l'absence de réponse satisfaisante, il a saisi le Défenseur des droits. Les travaux nécessaires ont été effectués par la mairie. (12-624)

**> Habitat / Litiges en lien avec le domaine public****Demande d'entretien du domaine public**

Propriétaire dans un lotissement, François a attiré l'attention du maire de sa commune sur l'entretien des trottoirs bétonnés ou engazonnés et arborés du lotissement. Ceux-ci étaient en effet toujours entretenus par l'association syndicale alors même que le conseil municipal avait décidé de les classer dans le domaine public. Le Défenseur des droits est intervenu auprès du maire, lequel a indiqué que cette compétence relevait selon lui de la communauté urbaine. Interrogée à son tour, la communauté urbaine a démontré, textes à l'appui, qu'il s'agissait d'une compétence communale. La commune a finalement accepté de prendre en charge l'entretien des trottoirs du lotissement. (10-11996)

**Absence de réseaux électrique et d'eau potable pour un terrain constructible**

Un projet de construction se trouvait compromis, faute de réseaux électrique et d'eau potable au droit de la parcelle. Démunie face à l'absence de réponse de la collectivité sur d'éventuels projets d'extension, Isabelle, la propriétaire a saisi le Défenseur des droits qui a pu obtenir les informations nécessaires, et apprendre ainsi que les travaux d'extension des réseaux étaient d'ores et déjà financés et allaient être entrepris rapidement. (11-6796)

## > Habitat / Refus discriminatoires de location

**Les refus discriminatoires de location** frappent en premier lieu les personnes d'origine étrangère, réelles ou supposées, mais également les Français d'origine ultramarine. Le Défenseur des droits a notamment rappelé que les bailleurs ne peuvent refuser de louer à une personne du fait que celle se portant caution réside dans un département d'outre-mer (décision MLD 2012-81)<sup>40</sup>.

Expressément interdits par la loi, ces refus sont d'autant plus infondés que les procédures en cas d'impayés sont strictement identiques que la personne réside dans un département métropolitain ou d'outre-mer.

Moins médiatisés que les discriminations raciales mais fréquents également, les refus de location fondés sur l'orientation sexuelle ou l'âge doivent également être combattus.

### **Refus discriminatoire de location fondé sur l'âge**

Saisi par un couple de retraités, Jeanne et Jacques, qui avait engagé une procédure contentieuse pour refus discriminatoire de location à raison de l'âge, le Défenseur des droits 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. (décision MLD 2012-28)

Ce n'est que suite à cette décision que le bailleur a reconnu avoir commis une faute causant un préjudice moral et matériel et qu'il a proposé de verser une indemnité transactionnelle de 21 000 €, ce que Jeanne et Jacques ont accepté. (2011-2508-001)

## > Transport et circulation

Au-delà de la problématique des amendes injustifiées<sup>41</sup>, le Défenseur des droits intervient notamment en matière **d'accessibilité et de prise en charge des transports**, pour les personnes handicapées, que les organisations mises en cause soient publiques ou privées.

### **Interdiction de stationner pour laisser le passage à un handicapé**

Le délégué du Défenseur des droits du Jura est sollicité par Louis dont l'épouse, Catherine, est handicapée et se déplace en fauteuil roulant. À plusieurs reprises, Louis a contacté le maire pour lui demander de bien vouloir interdire le stationnement des véhicules sur le trottoir en face de son bâtiment car il ne peut pas sortir avec le fauteuil roulant.

Le maire lui a répondu qu'il fera le nécessaire mais aucune disposition n'a été prise pour faciliter l'accès à son domicile. Exaspéré, Louis a pris rendez-vous avec le délégué du Défenseur des droits.

Le 23 août 2012, le délégué a adressé au maire une première lettre lui demandant d'interdire le stationnement devant l'appartement de Catherine et Louis. Ne recevant pas de réponse, il a adressé une deuxième correspondance le 18 octobre 2012 lui demandant de bien vouloir lui répondre en application de l'article 18 de la loi du 29 mars 2011.

Une réponse lui signalant que les marquages au sol étaient réalisés et que le maire allait demander l'appui de la gendarmerie pour verbaliser.

<sup>40</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-81.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-81.pdf)

<sup>41</sup>- Rapport consultable sur Internet : [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes_0.pdf)

**Refus de rembourser des frais de déplacements scolaires**

Matthieu est un jeune garçon autiste dont les deux parents travaillent. Ne pouvant déjeuner à la cantine scolaire du fait de son handicap, il devait se rendre chez ses grands-parents.

Les frais de transports correspondant ont d'abord été pris en charge par le conseil général, puis ce dernier a estimé que seuls les trajets entre l'établissement et le domicile des parents pouvaient être pris en charge.

Estimant cette interprétation contraire au code de l'éducation, le Défenseur des droits a sollicité le point de vue du ministère qui a indiqué que le remboursement des frais de déplacement n'était pas réservé aux seuls trajets entre le domicile de l'élève et son établissement scolaire.

En mars 2012, le conseil général a modifié sa délibération relative aux transports scolaires et repris en charge les frais de transport de cet enfant. (2009-10416-001)

Certaines compagnies aériennes imposent aux passagers handicapés en fauteuil roulant d'être accompagné, et ce quel que soit leur niveau d'autonomie, en violation des obligations d'assistance imposées par le droit européen. Certaines de ces situations ont pu être réglées à l'amiable.

**Un voyage en avion compromis du fait d'un handicap**

Nicolas a saisi le Défenseur des Droits le 2 février 2013, estimant être victime de discrimination dans l'accès au transport aérien en raison de son handicap. Après avoir réservé un billet d'avion La Réunion-Paris via Maurice, la compagnie aérienne l'avait contacté lui précisant que du fait de son handicap, il ne pouvait voyager seul sans accompagnant. Nicolas est paraplégique et se déplace en fauteuil roulant.

Dans le cadre d'un règlement amiable de ce différend, le délégué du Défenseur des droits contacte alors le directeur de la compagnie aérienne afin de lui rappeler le principe de non-discrimination des personnes à mobilité réduite dans le cadre des transports aériens, posé notamment par le règlement européen n° 1007/2006 et rappelé dans diverses décisions du Défenseur des droits en la matière.

Au vu de ces éléments, il lui a été demandé de réétudier la situation du réclamant.

Le 11 février, Nicolas a contacté le représentant du Défenseur des droits pour lui annoncer que la compagnie aérienne avait accepté qu'il voyage sans accompagnant. (2010-06636-001)

**> Vie économique et sociale**

Parmi les nombreuses problématiques entrant dans ce domaine de compétence figure notamment les litiges tenant **à l'exécution de marchés publics**. Ainsi, après s'être assuré que les prestations prévues ont été correctement fournies, le Défenseur des droits peut intervenir au soutien de sociétés qui ne parviennent pas à obtenir le paiement de leurs prestations.

Il faut souligner que ce type de situation engendre souvent de graves difficultés de trésorerie, qui peuvent mettre en péril l'activité des entreprises en cause.

Or, en matière de commande publique, l'article 98 du code des marchés publics impose des délais globaux de paiement. Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit le bénéfice d'intérêts moratoires. Le rappel de ce cadre légal permettant, généralement, d'obtenir le versement de ces intérêts et de sensibiliser les acheteurs publics aux conséquences économiques et sociales que peuvent entraîner des retards de paiement.

**Les retards de paiement de collectivités territoriales mettent une entreprise en danger**

La Société générale de construction assainissement adduction d'eau potable (SGCAA) a saisi le délégué du Défenseur des droits dans le Var des difficultés de trésorerie liées aux multiples retards de paiement des marchés publics dans le département.

En effet, les différentes tâches exécutées dans ce cadre représentaient pour elle un manque à gagner global de 800 000 €. L'entreprise a appelé l'attention du délégué sur le fait que la conjonction d'une période où d'une part les commandes publiques et privées se raréfient du fait de la crise économique et où d'autre part, les retards de paiement s'accumulent, risquait de se traduire, à brève échéance, par des licenciements économiques.

Après liaison téléphonique avec les services locaux chargés de ce contentieux pour vérifier la réalité des travaux effectués et les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu paiement.

Également compétent en matière **d'Enseignement supérieur**, le Défenseur doit parfois intervenir pour que soit clarifiée l'interprétation des textes.

### Équivalence de diplômes

Odile s'était vu refuser une dispense d'épreuves pour le passage de l'examen du baccalauréat professionnel agricole, au motif que sa réussite en 1985 aux épreuves de l'examen spécial d'entrée à l'université (ESEU) ne pouvait être reconnue comme équivalente au baccalauréat.

Le Défenseur des droits a, pour sa part, estimé que cet examen confère aux personnes qui l'ont obtenu « *les mêmes droits que ceux qui s'attachent au succès au baccalauréat* », position qui a ensuite été confirmée par le ministère de l'Agriculture. (2011/9055)

Si certaines difficultés sont explicables au regard de la complexité des normes en vigueur, d'autres comportements traduisent une volonté d'imposer des règles là où la loi ne pose pas d'interdiction, et ce tout particulièrement s'agissant de questions religieuses.

### Critère illégal d'élimination à un concours

Pascale 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 Pascale de se présenter à nouveau à l'oral, sans avoir à repasser l'épreuve écrite d'admissibilité qu'elle avait déjà obtenue. (2009-05280-001)

Autre champ d'intervention donnant lieu à un nombre important de réclamations, les activités de loisirs, qu'elles soient proposées par des structures publiques ou privées, posent notamment la question de leur accessibilité aux personnes handicapées, et particulièrement aux enfants.

Ces affaires sont bien souvent symptomatiques de refus liés, non pas à une volonté de nuire, mais à une méconnaissance du handicap, cumulée à une peur d'engager sa responsabilité. Sur ces sujets notamment, l'action du Défenseur des droits consiste tout d'abord à déconstruire des représentations négatives, des préjugés, ou des craintes infondées, pour rechercher une solution qui satisfait les deux parties.

### Refus d'un club de natation d'accueillir un enfant handicapé

Théo, un jeune garçon handicapé a été accueilli pendant trois ans au sein d'un club de natation, sans difficulté. Suite à une réorganisation, le nouvel entraîneur en charge du petit bain a décidé de ne plus prendre la responsabilité de cette surveillance personnalisée.

Les titulaires du brevet susvisé peuvent enseigner à tous les publics, y compris aux personnes handicapées car le certificat de qualification handisport, diplôme spécifique délivré par la Fédération handisport, n'est pas un diplôme d'État. Sa détention n'est donc pas une obligation pour enseigner aux personnes handicapées, même s'il est évidemment souhaitable que les maîtres-nageurs en soient titulaires.

Suite aux échanges intervenus entre le Défenseur des droits, les parents et le club, l'équipe d'entraîneurs a réexaminé la situation et a décidé d'accueillir à nouveau Théo. (2012-00745-001)

**> Fiscalité**

Régler à l'amiable les dossiers en matière fiscale, c'est d'abord orienter au mieux les contribuables, souvent décontenancés par le vocabulaire employé et peu informés des procédures à suivre : **amorcer ou réamorcer le dialogue avec l'administration**, notamment dans les cas de contrôle fiscaux ou douaniers à enjeux financiers importants, sortir de procédures longues qui ont fini par s'enliser et par susciter des malentendus et des préventions chez les deux parties, soutenir les contribuables de bonne foi qui, face à de graves difficultés économiques, ont le sentiment de ne pas être écoutés et ne parviennent pas à faire valoir leurs arguments.

**Renouer le dialogue avec l'administration fiscale**

Malgré ses demandes et le soutien de son député, Serge ne parvenait pas à savoir s'il pouvait bénéficier d'une prime d'État. L'administration des finances publiques s'était déclarée incompétente et le ministère de l'Économie et des Finances ne lui répondait pas. Grâce à l'intervention du Défenseur des droits, il a obtenu les informations nécessaires.

De même, une société avait besoin, pour son activité, de se voir délivrer le certificat d'acquisition intracommunautaire d'un moyen de transport. L'administration fiscale semblait le lui refuser. Le Défenseur des droits a pu s'assurer que la demande parvienne au service effectivement compétent, qui y a fait droit.

Enfin, Thierry avait déduit de ses revenus des frais professionnels. Le service des impôts a estimé que les justificatifs n'étaient pas suffisants. Après plusieurs échanges infructueux, les relations se sont fortement dégradées, Thierry s'estimant injustement lésé et ne comprenant pas ce que l'administration attendait concrètement. Les échanges avec le Défenseur des droits ont permis d'obtenir du réclamant les pièces pertinentes, qui ont été transmises au service des impôts qui a réexaminé sa situation. Thierry a également été reçu par ce service. À l'issue de ce réexamen, un dégrèvement a été prononcé en sa faveur.

Parfois, l'incompréhension entre le contribuable et l'administration fiscale naît du fait que cette dernière ne prend pas en compte voire ignore le caractère atypique de la situation. Surpris, le contribuable est alors tenté de ne répondre à l'administration fiscale que de manière très laconique et peu explicite, estimant à juste titre n'être redevable d'aucune imposition.

**Un SDF sommé de payer une taxe d'habitation**

Expulsé de son domicile, Victor s'est retrouvé SDF et a indiqué, afin de satisfaire à ses obligations fiscales, l'adresse de son employeur. Une taxe d'habitation mise à sa charge a alors été établie par le service des impôts à cette adresse, considérée comme son lieu d'habitation. Il a demandé à ne pas payer cette taxe, ce qui lui a été refusé. Victor a alors sollicité le Défenseur des droits qui a examiné son dossier et l'a réexpliqué, dans des termes appropriés, au service des impôts qui a alors prononcé un dégrèvement.

**Une taxe d'habitation sur une maison inhabitable**

En raison d'un incendie survenu en mars 2008 dans sa maison en Corse, Andrée n'a pu réintégrer son domicile qu'à compter de juillet 2009. Pourtant, l'administration lui a demandé de payer la taxe d'habitation au titre de l'année 2009 alors même que sa maison était inhabitable. Andrée a demandé le remboursement de la somme versée.

L'administration fiscale a alors exigé une attestation de la mairie du lieu de son logement justifiant que sa maison était impropre à l'habitation au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ne parvenant pas à obtenir cette attestation et devant le refus de l'administration fiscale de rembourser la taxe d'habitation, la réclamante a saisi le Défenseur des droits.

Suite à son intervention et au vu des pièces justificatives présentées, une remise gracieuse totale de la taxe d'habitation 2009 a été accordée à Andrée sans que cette dernière pâtisse de l'inertie des services communaux.



### Non-recouvrement d'une taxe d'habitation et de la redevance pour indigence

Colette a été déclarée travailleur handicapé après un accident de la route. Elle a pour toute ressource une allocation de solidarité spécifique (ASS) d'un montant de 460 € par mois pour vivre. Elle a un dossier de surendettement en cours. La commission de surendettement a déclaré son dossier recevable et a décidé de proposer l'effacement de ses dettes auprès du juge compétent. Entre autres, Colette est redevable de 249 € au titre de la taxe d'habitation et 123 € pour la contribution à l'audiovisuel public. Elle a sollicité une remise gracieuse de ses dettes auprès du service des impôts des particuliers qui lui a été refusée.

Sollicité, le délégué de l'Aisne est intervenu auprès du conciliateur fiscal en s'appuyant sur l'article L 247 du Livre des procédures qui stipule que l'administration fiscale peut accorder des remises totales ou partielles d'impôts au contribuable lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence. Satisfaction a été donnée à Colette.

### Inertie des services de la conservation des hypothèques

Dans le cadre d'un projet d'acquisition immobilière, impliquant une division de parcelle, la conservation des hypothèques avait pris un retard très important. L'absence de publication dans le délai compromettrait directement le projet. Dominique a saisi le Défenseur des droits qui s'est rapproché des services centraux de l'administration fiscale afin que soient prises les mesures nécessaires pour débloquer la situation.

### > Les recommandations et observations en justice

En cas d'atteintes avérées aux droits, et alors qu'une tentative de règlement amiable ne saurait prospérer ou, s'agissant des faits les plus graves, ne peut pas être envisagée, le Défenseur des droits dispose de **pouvoirs renforcés** qui lui permettent de poursuivre son action dans une démarche de nature « *précontentieuse* ».

Le Défenseur des droits ne peut ni ne doit se substituer aux juges, garants des libertés publiques et du respect des normes. Toutefois, s'il estime qu'un réclamant est dans son droit, il peut **recommander formellement de mettre fin à une atteinte et d'en réparer les conséquences**, voire **rendre publique sa position**. Enfin, il lui est possible d'intervenir dans procédures contentieuses en cours, afin de présenter ses **observations à la juridiction**, sur la base des éléments dont il a eu connaissance grâce à la mise en œuvre de ses pouvoirs d'enquête.

#### Formuler des recommandations

Elles visent à corriger certaines **atteintes individuelles** aux droits et libertés d'accès aux biens et services mais, également, à réformer des textes ou des pratiques lorsque la réclamation révèle des **carences plus générales** auxquelles il convient de remédier.

### Facturation abusive de la redevance pour enlèvement des ordures ménagères

Un service communal en charge de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, indexée, en l'espèce, sur le nombre de membres du foyer, persistait, malgré l'évidence, à surtaxer la réclamante au motif que son foyer serait composé de quatre personnes, alors qu'il n'en comptait en réalité que trois. Malgré de nombreuses relances du Défenseur des droits, la collectivité n'a pas revu sa position. L'Institution a donc recommandé de mettre fin à cette pratique, pour la réclamante comme pour tous les usagers concernés, faute de quoi il rendrait publique sa position et le nom de la commune concernée (décision MSP 2012-176)<sup>42</sup>.

<sup>42</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/dec\\_2012-176.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/dec_2012-176.pdf)



**Délivrance de diplômes suite au changement d'état civil d'une transsexuelle**

À la suite de sa conversion sexuelle, Fabienne a obtenu en justice le changement de son état civil. En recherche d'emploi, elle demande à l'école d'ingénieurs dans laquelle elle a suivi ses études de lui délivrer un diplôme prenant en compte son changement de sexe et de prénom, afin notamment de ne pas risquer de se heurter à des refus discriminatoires d'embauche.

Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les États doivent « *permettre à des personnes de vivre dans la dignité et le respect, conformément à l'identité sexuelle choisie par elles au prix de grandes souffrances* », sauf à démontrer « *des difficultés concrètes ou notables ou une atteinte à l'intérêt public* ».

Malgré plusieurs échanges, cette situation n'a pu être réglée, conduisant le Défenseur des droits à adopter la décision MLD 2012-111, suite à laquelle l'école a édité un nouveau diplôme prenant en compte l'état civil de Fabienne, co-signé par le recteur de l'académie et remis à la réclamante.

Parallèlement, l'attention du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a été attirée sur cette situation. Une circulaire n° 2012-0015 du 22 août 2012 a été adoptée 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. (2011/08492/001)<sup>43</sup>

**Aménagements des épreuves pour les personnes handicapées**

À l'occasion de l'examen de situations individuelles concernant le brevet pour l'exercice de la profession d'enseignant de la conduite automobile et de la sécurité routière (BEPECASER) il est apparu que les textes réglementaires organisant cet examen ne comportaient aucune disposition quant à la possibilité d'en aménager les épreuves pour les personnes handicapées.

Ce droit existait de manière théorique mais aucun document officiel, et notamment ni les dossiers d'inscription ni les formulaires joints, n'en faisaient état. Or, afin de garantir l'égalité de traitement, l'État doit veiller à ce que les candidats présentant un handicap bénéficient effectivement d'aménagements des épreuves.

Suite à l'intervention du Défenseur des droits, le délégué interministériel à la sécurité routière l'a informé qu'un arrêté du 19 juin 2012 avait modifié les textes en vigueur afin de prévoir et d'encadrer les modalités de tels aménagements. (décisions MLD 2011-14 et MLD 2012-32)<sup>44</sup>

En matière d'assurance, le Défenseur est fréquemment saisi de refus liés à un critère de discrimination prohibé tel que l'âge, l'état de santé, le handicap ou la situation de famille.

Certaines discriminations à raison de l'état de santé sont expressément tolérées, les personnes concernées devant alors se tourner vers la commission AERAS<sup>45</sup> pour bénéficier d'un réexamen approfondi de leur dossier.

En revanche, la prise en compte des critères de l'âge, du handicap ou de la situation de famille peut être davantage sujet à discussion.

<sup>43</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-111.pdf>

<sup>44</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2012-32.pdf>

<sup>45</sup>- S'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé / Commission de médiation AERAS / 61 rue Taitbout / 75009 Paris [www.aeras-infos.fr](http://www.aeras-infos.fr)

### Permis moto pour une personne handicapée

Le Défenseur des droits a eu à traiter de la situation de Fabrice, handicapé, qui souhaitait passer le permis moto. Cette auto-école ne possédant pas de véhicule adapté à son handicap, Fabrice a acheté une moto adaptée et l'a confiée à l'auto-école. L'assureur de l'auto-école refusait de l'assurer, car le véhicule appartenait au réclamant, et l'assureur de ce dernier refusait également, car Fabrice n'avait pas le permis...

Après avoir étudié les textes applicables, l'Institution a démontré que l'assurance de l'auto-école ne pouvait pas invoquer le fait qu'elle n'était pas propriétaire du véhicule, et devait accepter d'assurer Fabrice pendant la période d'apprentissage. Il a par ailleurs demandé à la Fédération française des sociétés d'assurance et au Groupement des entreprises mutuelles d'assurance de sensibiliser leurs adhérents sur ce point (décision MLD 2012-106).

Toujours en matière de transport, sont apparues des difficultés dans la mise en œuvre de la garantie « *véhicule de remplacement* » pour les personnes handicapées utilisant un véhicule adapté.

Bien qu'ils aient souscrit cette option, et que l'assureur soit dûment informé de leur situation, ces personnes **se heurtaient trop souvent à des refus**, faute de véhicules disponibles. Le Défenseur des droits a souligné que les assureurs proposant cette garantie se devaient de **développer leur parc de véhicules aménagés standards**, c'est-à-dire les véhicules avec boîte automatique et commandes au volant et, à défaut, de proposer une prise en charge des frais de transport (décision MLD 2012-31<sup>46</sup>). Dans ces situations, on peut relever que ce ne sont pas les règles en vigueur mais **les pratiques** qui doivent évoluer pour que la garantie offerte soit effective.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est **régulièrement saisi de refus d'accès à des lieux ou salles de loisirs**.

### Refus d'accès à une salle de musculation

Guillaume, paraplégique, avait à plusieurs reprises pu accéder à une salle de musculation gérée par une association municipale. Quelques mois plus tard, il s'y présente à nouveau mais le nouveau responsable lui refuse l'accès. Là encore, la peur de voir sa responsabilité engagée, sans que le cadre juridique précis soit bien connu, aboutit à des refus discriminatoires. Le cas individuel a pu être réglé, les locaux étant pour partie accessibles. Toutefois, il est apparu que bien que la loi 11 février 2005 relative à l'égalité des chances pose un principe d'accessibilité généralisé, les arrêtés d'application pour les enceintes sportives n'ont pas été publiés par le ministère des Sports. Le Défenseur des droits a donc recommandé qu'il soit remédié à cette situation (décision MLD 2012-117).

L'Institution est également intervenue en faveur du respect des droits des personnes dites « *gens du voyage* ». Environ 300 000 citoyens français, voyageurs ou semi-sédentaires, relèvent de ce statut issu de la loi du 3 janvier 1969.

Or, sur la carte **permettant l'exercice d'une activité commerciale ou artisanale ambulante, ne figurent** en guise de domicile, que le nom et le code postal de leur commune de rattachement.

Le Défenseur des droits a recommandé au gouvernement de **modifier les textes applicables** afin que la carte professionnelle ne comporte aucune mention indiquant, directement ou indirectement, les origines tsiganes réelles ou supposées des titulaires (décision MLD 2012-126).

Par une décision en date du 2 décembre 2011<sup>47</sup>, le Défenseur des droits avait déjà dénoncé le **caractère discriminatoire** du dispositif régissant le statut des citoyens français dits « *gens du voyage* » s'agissant notamment de leur accès aux droits de vote, droit pourtant particulièrement fondamental: pour ces citoyens français, un rattachement ininterrompu de trois années à une même commune était nécessaire pour pouvoir exercer leur droit de citoyen.

<sup>46</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-31.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-31.pdf)

<sup>47</sup>- Recommandation générale n° R-2011-11 relative à l'accès aux droits de vote des personnes dites « *gens du voyage* » accessible sur Internet: <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/R-2011-11.pdf>

Par décision n° 2012-279 QPC du 5 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a souligné le bien-fondé de cette analyse, jugeant ce régime contraire à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il a par ailleurs estimé que le fait d'imposer la détention de titres de circulation, devant être visés périodiquement, sous peine de sanctions pénales, caractérisait une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir.

#### Transmission au parquet et observation en justice

En cas de violation caractérisée des règles de droit, et alors que les parties sont engagées dans une procédure contentieuse, le Défenseur peut, après examen du dossier et enquête, décider de **présenter à la juridiction saisie son analyse du dossier**. Il peut également, s'agissant de faits caractérisant une infraction pénale, les porter à la connaissance du **procureur de la République**.

Le Défenseur est ainsi intervenu dans plusieurs procédures devant les juridictions pénales afin de faire cesser la pratique d'une **compagnie aérienne consistant à imposer aux passagers handicapés** d'être accompagné, ce qui a donné lieu à plusieurs condamnations en 2012.

Le Défenseur des droits a également utilisé sa faculté d'observations en justice s'agissant d'un **refus de vente homophobe**.

En septembre 2007, Huguette 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 € sur la future vente et 100 € pour deux mois de loyer et le remet en état, avec succès.

Souhaitant l'offrir à sa compagne, Anne, 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 suite au décès de la femme du propriétaire. Une nouvelle date est fixée. Le jour de la signature, le propriétaire appelle Huguette pour tout annuler et tient des propos ouvertement homophobes. Cette attitude sera d'ailleurs réitérée, et établie par plusieurs témoignages.

Le dossier a été transmis au procureur de la République (délibération n° 2011-54 du 7 mars 2011) qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal correctionnel. 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. (2010/8193/001)

## **C** Protection des personnes

### I- LES THÈMES DE COMPÉTENCE

L'essentiel des réclamations concerne des atteintes aux droits dans l'un des **six grands domaines**.

#### Le droit des étrangers

Dans ce domaine, le Défenseur des droits :

- veille à la bonne application du droit commun aux personnes de nationalité étrangère, en particulier concernant les mineurs, quelle que soit la communauté dont ils sont issus ou leur isolement sur le territoire ;
- s'assure du respect des textes en matière d'entrée et de maintien sur le territoire national.

#### Le droit des personnes privées de liberté

Le Défenseur des droits s'attache à protéger les droits des personnes, majeures ou mineures, privées de liberté. Il veille à ce que l'accès aux droits et à l'information juridique des personnes détenues soit garanti.

#### Le droit des personnes face aux forces de l'ordre

Le Défenseur des droits s'assure du respect, par les forces de l'ordre et les agents de sécurité privée, des règles de déontologie qui leur sont applicables et vérifie avec soin la proportionnalité de l'exercice de la contrainte lors des diverses interventions qui sont portées à sa connaissance.

#### Le droit des patients

Le Défenseur des droits est compétent, au titre de sa mission de droits des usagers dans leurs relations avec les services publics, pour connaître des problèmes liés à la sécurité des soins dans le domaine hospitalier.

#### L'intérêt supérieur de l'enfant

L'Institution veille au respect des droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

## Le service public de la justice

Le Défenseur des droits est aussi compétent pour connaître des problèmes liés au fonctionnement du service public de la justice. Il est ainsi amené à intervenir, dès lors que la réclamation ne relève pas de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire, sur les difficultés que peuvent rencontrer les interlocuteurs du service public de la justice.

Hormis dans le domaine de la déontologie de la sécurité, les thèmes mentionnés ci-dessus peuvent être traités aussi bien au **niveau du siège** de l'Institution que par les **délégués** du Défenseur des droits, répartis sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, les dossiers traités par le siège et par les délégués sont de **nature différente**. Les seconds nécessitent en effet, dans leur grande majorité, une instruction moins complexe que celle des dossiers examinés par le siège, dont le traitement peut faire appel à des moyens d'intervention requérant une compétence ou une habilitation particulière (audition, vérification sur place, injonction...). En outre, les agents du siège font appel à des modes d'intervention variés (règlements amiables, recommandations, observations en justice, demandes de poursuites disciplinaires, transmission au procureur de la République...) alors que les délégués ne peuvent traiter les réclamations que par la voie du règlement amiable. Par ailleurs, seuls les services du siège peuvent mettre en cause des acteurs publics et privés dont la compétence est nationale alors que les délégués ont compétence à l'égard des acteurs locaux et des services déconcentrés. Enfin, les délégués n'ont pas délégation pour traiter les réclamations relevant de la déontologie de la sécurité.

## II - L'ACTIVITÉ DU SIÈGE

### Le département

Au niveau du siège, les sujets relatifs au droit des étrangers, au droit des personnes privées de liberté, au droit des personnes face aux forces de l'ordre, au droit des patients et à l'intérêt supérieur de l'enfant sont instruits par le département « *Protection des personnes* ».

### Pôles

Le département « *Protection des personnes* » comporte quatre pôles :

- le pôle « *Défense des enfants* », qui traite des dossiers relatifs aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>48</sup> ;
- le pôle « *Déontologie de la sécurité* », qui traite des dossiers relatifs aux manquements à la déontologie commis par des personnes en charge d'une mission de sécurité (fonctionnaires de police, militaires de la gendarmerie, personnels pénitentiaires, policiers municipaux...);
- le pôle « *Justice* », qui traite des dossiers relatifs au fonctionnement de la justice, à l'état civil, à la nationalité et au droit des étrangers;
- le pôle « *Santé* », qui traite des dossiers relatifs aux droits des patients, à l'organisation et à la sécurité des soins, à la protection des personnes vulnérables et à la déontologie des professionnels de santé.

### Répartition des dossiers reçus et traités par le département en 2012

Ces réclamations sont retracées dans le tableau ci-dessous :

#### Dossiers reçus et traités dans le département en 2012

	Dossiers reçus : pourcentage par rapport au total des dossiers du siège	Dossiers traités : pourcentage par rapport au total des dossiers du siège
Pôle Défense des enfants	19,6 %	17,0 %
Pôle Déontologie de la sécurité	19,6 %	4,7 %
Pôle Justice	8,0 %	6,9 %
Pôle Santé	12,9 %	13,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>46,8 %</b>	<b>41,8 %</b>

<sup>48</sup>- Il y a lieu de préciser que ce pôle ne traite pas l'intégralité des dossiers relevant du domaine de compétence droits de l'enfant du Défenseur des droits. L'objet des réclamations reçues peut conduire à les affecter au pôle « *Justice* » (ex : problématiques concernant les titres de séjour), au pôle « *Protection sociale et solidarité* » (ex : problématiques concernant les prestations sociales servies par les caisses d'allocations familiales) ou au pôle « *Affaires publiques* » (ex : certaines problématiques concernant le service public de l'éducation).

**Les principaux interlocuteurs/partenaires du département**

Dans le cadre de l'instruction des dossiers des réclamants, le département « *Protection des personnes* » intervient auprès d'une grande variété d'organismes publics.

Ses interlocuteurs se trouvent ainsi tant au niveau national (ministères et administrations à compétence nationale) que déconcentré (préfectures, juridictions, services de l'État, agences régionales de santé) ou décentralisé (communes, départements, régions, établissements hospitaliers). Il peut aussi être amené à avoir des contacts avec les représentations diplomatiques et consulaires françaises à l'étranger.

En outre, il est aussi en relation avec les organismes ordinaires des professions réglementées (avocats, huissiers, médecins et professions médicales, notaires), et des entreprises privées ayant leur activité dans le domaine de la sécurité.

**III - L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DE LA PERSONNE****Les réclamations traitées en 2012**

	Pourcentage par rapport au nombre de réclamations traitées par les délégués
Justice	10,3 %
Droits de l'enfant	1,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>11,8 %</b>

À noter que, pour la première fois, sont comptabilisées des réclamations traitées par des délégués dans le domaine des droits de l'enfant, comme la délégation accordée par le Défenseur des droits le leur permet depuis décembre 2011. À noter également, au sein du domaine « *justice* » l'importance des dossiers concernant le droit des étrangers, notamment en Ile-de-France.

**La présence des délégués en prison**

L'article 37 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011<sup>49</sup> prévoit que le Défenseur des droits « *afin de permettre aux personnes détenues de bénéficier des dispositions de la présente loi organique, (...) désigne un ou plusieurs délégués pour chaque établissement pénitentiaire* », reprenant ainsi les dispositions qui figuraient précédemment à l'article 6 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Le Défenseur des droits assure une présence dans l'ensemble des établissements pénitentiaires (hormis les centres de semi-liberté, les centres pour peines aménagées et les établissements pénitentiaires pour mineurs).

Les délégués tiennent des permanences hebdomadaires régulières dans 62 établissements pénitentiaires et à la demande dans les autres. Cette présence généralisée explique que près de 5 % du total des réclamations reçues par les délégués émanent en 2012 de personnes détenues, dont un tiers met en cause l'administration pénitentiaire.

**IV - LES ENJEUX : LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ**

Les saisines du Défenseur des droits au titre de la protection des personnes concernent des cas qui mettent en jeu les droits reconnus aux personnes qui se trouvent dans un état de **vulnérabilité**, ou, à tout le moins, de **faiblesse** (étrangers, personnes privées de liberté, enfants ou personnes blessées).

**Protection et accès aux droits des étrangers****> La veille de l'application du droit commun aux personnes de nationalité étrangère**

Dans une décision rendue le 13 novembre 2012, le Défenseur des droits a **examiné le comportement des forces de l'ordre à l'égard des migrants présents dans la région de Calais** dans le but de tenter un passage vers l'Angleterre et préconisé une meilleure protection de ceux-ci.

<sup>49</sup> - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id>

### Une meilleure protection des droits des migrants présents dans la région de Calais

À l'issue de ses investigations, et après consultation du collège compétent en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits a constaté de nombreuses atteintes aux droits et à la dignité des personnes migrantes. Il s'est appuyé sur de nombreux faits s'apparentant à un véritable harcèlement commis par la police à l'encontre des migrants : contrôles d'identité et interpellations répétés sur une même personne, souvent à proximité des lieux de repas et de soins ; visites répétées sur des lieux de vie, à toute heure du jour et de la nuit ; destructions de dons humanitaires et d'effets personnels ; expulsions réalisées hors de tout cadre juridique, etc.

Le constat de l'existence de ces pratiques et de leur fréquence quotidienne a conduit le Défenseur des droits à recommander que des consignes précises, écrites et générales, interdisant ces pratiques, soient diffusées auprès des forces de l'ordre, et que les comportements individuels qui consistent à provoquer ou humilier les migrants soient explicitement interdits et sanctionnés. De plus, il a recommandé l'abandon immédiat de la pratique des expulsions en dehors de tout cadre juridique. Enfin, le Défenseur des droits a demandé l'arrêt immédiat de la destruction des biens et dons humanitaires essentiels à la survie des personnes migrantes.

En réponse, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'une étude avait été confiée à l'Inspection générale de la police nationale sur les rapports police-population dans le Calaisis. Un rapport d'étape met en évidence les premières mesures prises lors des opérations d'évacuation des camps, les effets personnels des migrants, y compris de ceux qui sont absents, sont dorénavant conservés ; en matière de vérification d'identité, le ministre a donné pour instruction que l'article 78-3 du code de procédure pénale soit strictement respecté (décision MDS 2011-113<sup>50</sup>).

Le Défenseur des droits a été aussi **amené à se prononcer sur les conditions de l'interpellation** de personnes de nationalité étrangère, en situation irrégulière, sur le territoire français (décision MDS 2010-79<sup>51</sup>) et les conditions de consultation du fichier des personnes recherchées.

50- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2011-113%5B0%5D.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2011-113%5B0%5D.pdf)

51- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-79.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-79.pdf)

### Vers une plus grande traçabilité dans la consultation du fichier des personnes recherchées

Plusieurs personnes de nationalité étrangère, dépourvues de titre de séjour valide sur le territoire français, ont rapporté avoir été interpellées à des heures différentes de celles notées dans le procès-verbal relatant les circonstances dans lesquelles elles avaient été appréhendées par les fonctionnaires de police, avant d'être placées en garde à vue. Parmi les personnes concernées, une a fait valoir que la consultation du fichier des personnes recherchées, systématique en pareille hypothèse, avait été réalisée près d'une demi-heure avant l'heure officielle de son contrôle d'identité et de son interpellation notée dans la procédure.

Le Défenseur des droits s'est donc attaché à vérifier la correspondance entre les heures de consultation de ce fichier et les heures des interpellations enregistrées pour chacune des personnes à l'origine de sa saisine. Sollicité à cette fin, le ministère de l'Intérieur a fait savoir qu'il était dans l'impossibilité de renseigner l'Institution dans la mesure où la traçabilité de la consultation de ce fichier n'était pas mise en œuvre à ce jour, et ce, en dépit de son caractère obligatoire résultant de l'article 8 du décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées.

Cette carence n'ayant pas permis au Défenseur des droits d'accomplir la mission qui lui est dévolue par la loi organique du 29 mars 2011 et de s'assurer du respect des droits des personnes de nationalité étrangère placées en garde à vue, il a recommandé au ministre de l'Intérieur de mettre en œuvre, sans délai, les prescriptions de l'article 8 du décret précité.

Dans l'attente de cette mise en œuvre effective, il a recommandé au ministre de diffuser sans délai, dans les services de police et de gendarmerie, une note demandant à ce que l'identité du fonctionnaire ou du militaire à l'origine de la consultation du fichier des personnes recherchées, ainsi que la date et l'heure précises de cette consultation, soient systématiquement actées et ce, quel que soit le motif de la consultation.

Parallèlement, le Défenseur des droits a informé la Commission nationale de l'informatique et des libertés, dont il est membre de droit, du non-respect, par le ministère de l'Intérieur, de ces dispositions réglementaires, afin qu'elle puisse y donner les suites qu'elle estimera utiles.



Le Défenseur des droits a également rappelé **la nécessité d'avoir recours à un interprète** ou à une aide extérieure afin de recueillir la déclaration des victimes ne parlant pas le français.

#### Rappel du recours nécessaire à un interprète

Afin d'assurer un accès égal à la justice, dans une décision rendue le 25 septembre 2012 (décision MDS 2011-114<sup>52</sup>), relative à l'enregistrement d'une plainte venant d'une personne de nationalité anglaise ne parlant ni ne comprenant le français, le Défenseur des droits a déploré l'absence de recours à un interprète par des militaires de la gendarmerie ayant conduit ces derniers à ne pas comprendre les doléances de la réclamante. Il a donc recommandé la diffusion d'une note dans les services de police et de gendarmerie privilégiant, dans la mesure du possible, le recours à un interprète ou à une aide extérieure aux forces de l'ordre, afin de recueillir les déclarations des personnes victimes ne parlant ni ne lisant le français.

#### ► La situation des mineurs isolés étrangers et des enfants roms

Le Défenseur des droits a été **saisi de la situation de nombreux mineurs isolés étrangers** qui rencontraient des difficultés pour accéder au dispositif de protection de l'enfance et ne bénéficiaient donc d'aucune mesure de protection ou faisaient l'objet d'une prise en charge et d'un accompagnement inadéquats.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été **saisi, à de nombreuses reprises, des questions liées au démantèlement de campement illicites**. Le département « *Expertise et affaires judiciaires* », pilote des interventions de l'Institution en la matière, a associé à la réflexion générale les pôles santé, déontologie de la sécurité et Défense des enfants.

Le Défenseur des droits a également été saisi de **problèmes de scolarisation des enfants demeurant dans ces campements**, le plus souvent de nationalité roumaine ou bulgare.

Le pôle « *Défense des enfants* » a ainsi pu identifier **quatre types de situations** :

- les enfants pour lesquels les services municipaux refusent l'inscription à l'école et qui ne sont pas instruits ;
- les enfants scolarisés en milieu ordinaire mais dont les services municipaux refusent l'inscription (pas de certificats de scolarité, pas d'accès au périscolaire et aux cantines ;
- les enfants inscrits à l'école par les services municipaux mais instruits en dehors du système scolaire ordinaire ;
- les enfants dont les services municipaux refusent l'inscription et instruits en dehors du système scolaire ordinaire.

Dans le respect du contradictoire, le Défenseur des droits a demandé leurs observations aux maires et aux directeurs académiques des services de l'Éducation nationale mis en cause, leur rappelant le droit, la jurisprudence ainsi que les termes des circulaires d'octobre 2012. Il a, par ailleurs, adressé un courrier au ministre de l'Éducation nationale signalant ces dérives et la non-application de ses circulaires. En retour, la ministre chargée de la Réussite éducative a indiqué que toute scolarisation d'enfants en dehors du milieu ordinaire ne pouvait qu'être transitoire et d'une durée aussi courte que possible.

Le Défenseur des droits a adapté ses interventions en fonction des situations : injonction au maire d'inscrire les enfants, injonction de scolariser en milieu ordinaire...

Enfin, le Défenseur des droits s'est associé aux procédures juridictionnelles intentées par les familles, en présentant, chaque fois que cela a été possible, des observations, le cas échéant en référé.

<sup>52</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/DECISION%20%202011-114.pdf>



## > L'entrée et le maintien sur le territoire national

Lors de l'instruction des réclamations relatives à des dossiers de refus de visas, **le Défenseur des droits s'assure du respect de l'obligation de motivation, lorsque celle-ci est imposée par la loi** (visas court-séjour Schengen<sup>53</sup> et certains visas de long séjour<sup>54</sup>).

Il peut être amené à intervenir auprès de l'administration afin d'obtenir des explications quant aux motifs de la décision de refus, ou porter à l'attention des autorités consulaires, des éléments d'information qui n'avaient pas été nécessairement fournis par le demandeur, lors du dépôt de son dossier.

Dans l'hypothèse où le poste consulaire maintient néanmoins son refus, les informations qui ont pu être recueillies permettent d'éclairer le demandeur sur la constitution de son dossier ou les démarches qu'il peut faire, dans la perspective d'une nouvelle demande.

### **Le Défenseur des droits : un intermédiaire entre l'administration et les réclamants**

Une mère, qui souhaitait venir en France afin que son fils mineur puisse recevoir des soins médicaux, avait sollicité un visa d'un mois. Le consulat a opposé un refus à cette demande aux motifs de l'absence de fiabilité des informations communiquées et du risque de détournement de l'objet du visa. En réponse à la saisine de l'Institution, l'administration a indiqué que le motif du visa n'avait pas été précisé par la mère et qu'aucun document de l'établissement de soins, attestant de la nécessité de prise en charge en France, n'avait été présenté au dossier. Le Défenseur des droits a, en conséquence, invité les parents à produire les éléments nécessaires à l'appui d'une nouvelle demande de visa pour soins médicaux, en cohérence avec le motif de la venue en France (dossier n° 11-007511).

Quant au maintien sur le territoire, le Défenseur des droits vérifie, au regard des textes en vigueur, la motivation, en fait et en droit, des décisions préfectorales relatives au séjour et au regroupement familial.

### **Le réexamen favorable d'une demande de regroupement familial**

Ainsi, il a été saisi du cas d'un ressortissant étranger, vivant et travaillant en France depuis de nombreuses années, qui, à la suite du décès de la mère de ses enfants mineurs, a déposé une demande de regroupement familial en faveur de ces derniers.

Ce père s'est vu opposer un refus au motif que « *son logement, ne comprenant qu'une chambre pour un adulte et deux enfants, ne correspond pas aux conditions minimales de confort et d'habitabilité* ».

Constatant que toutes les autres conditions requises pour cette procédure étaient remplies, l'attention du préfet a été appelée sur le fait que les critères énumérés dans les textes<sup>55</sup> ne font nullement référence, ni en termes d'habitabilité, ni même en termes de confort, à la nécessité pour chaque habitant de disposer d'une chambre individuelle ou à l'impossibilité pour un habitant de dormir dans la pièce dite « à vivre ». L'intérêt supérieur des enfants, orphelins de mère, a également été mis en avant. Au regard de l'ensemble des arguments avancés, le préfet a réexaminé favorablement cette demande de regroupement familial (dossier n° 10-3018).

<sup>53</sup>- Depuis l'entrée en vigueur, le 5 avril 2011, du code communautaire des visas (Règl. (CE) n° 810/2009, 13 juil. 2009; art. 32, point 2, art. 58, Annexe VI), les autorités consulaires doivent communiquer les motivations d'une décision de refus de visa de court séjour à tout demandeur, quel qu'il soit.

<sup>54</sup>- Cas visés à l'article L. 211-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>55</sup>- Articles 2 et 3 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

**Intervention d'un délégué dans une situation d'urgence**

Maria, de nationalité mexicaine, demeurant au Mexique, âgée de 87 ans, est entrée sur le territoire français avec un visa touristique de 3 mois pour rendre visite à sa fille, de nationalité française par son mariage avec un citoyen français. Au cours de son séjour en France, elle tombe malade et les médecins diagnostiquent une affection nécessitant un traitement dépassant le délai de validité du visa touristique. Maria n'ayant plus aucune famille au Mexique, son gendre, Jérôme se présente au guichet du bureau des étrangers de la préfecture pour demander si un titre de séjour temporaire peut être délivré à sa belle-mère. Il lui est indiqué que cette dernière doit retourner au Mexique pour s'y faire délivrer un visa de long séjour par les autorités consulaires françaises.

En dépit de l'attention appelée par Jérôme sur la situation particulière de sa belle-mère (âge, état de santé, absence de liens familiaux au Mexique, ressources financières très modestes, parfaite capacité matérielle d'accueil en France de cette personne par sa famille), l'agent du guichet maintient qu'aucune dérogation ne peut être accordée à la règle du retour au pays d'origine.

Jérôme sollicite alors l'aide du délégué du Défenseur des droits pour résoudre une situation dans laquelle l'obligation, pour lui, de demander à Maria de retourner au Mexique constitue un vrai cas de conscience.

Le délégué conseille à Jérôme d'adresser d'urgence au préfet une demande écrite d'obtention, par sa belle-mère d'un titre de séjour temporaire « *vie privée et familiale* » sur la base de l'article L 313-11/7° du CESEDA. Cette disposition prévoit en effet qu'un titre de cette nature est délivré de plein droit à l'étranger dont les liens personnels et familiaux en France, « *appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, et des conditions d'existence de l'intéressé dans son pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour en France porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus, sans que la condition prévue à l'article L 311-7 (production d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à 3 mois) soit exigée* ».

Le préfet n'ayant pas répondu dans les deux mois au courrier qui lui avait été adressé en ce sens par Jérôme, le délégué l'a saisi personnellement de cette situation. Dans le mois suivant, un titre de séjour a été délivré à Maria.

**Protection des personnes détenues**

En 2012, outre les réclamations évoquées précédemment reçues par les délégués, des saisines ont été adressées directement au siège de l'Institution. Elles ont fait l'objet d'un traitement soit par les pôles d'instruction, soit par le département expertise en lien avec les délégués.

**> Du point de vue de la déontologie**

Les motifs des **réclamations reçues portent majoritairement sur des allégations de violences physiques : 62 %** des saisines touchant à l'administration pénitentiaire **portent sur des allégations de violences physiques** infligées aux personnes détenues, principalement par des personnels de surveillance et, de manière subsidiaire, par des codétenus. Ces griefs peuvent être les seuls contenus dans la saisine ou être accompagnés d'autres allégations de manquements.

Parmi les autres motifs de réclamation, **14 % du total des saisines portent principalement sur des comportements et propos déplacés** de la part des personnels de surveillance ; cinq saisines portent sur des contestations de procédures disciplinaires ; dix saisines évoquent des mesures de sécurité abusives, dont six fouilles à nu, trois placements à l'isolement et un déclassement de travail prononcé par mesure d'ordre et de sécurité.

Enfin, sept saisines portent sur des questions diverses, comme, par exemple, des allégations de carences des personnels pénitentiaires qui auraient conduit à un décès ou suicide (deux saisines), ou à l'entrave du droit des personnes détenues à une prise en charge médicale adéquate. D'autres saisines font état de réactions inappropriées des personnels pénitentiaires confrontés à des situations de détresse de certains détenus, lors d'une grève de la faim ou d'une tentative de suicide.

Parmi les saisines actuellement traitées par le Défenseur des droits, **la question de la réalisation des fouilles à nu en prison est récurrente et sensible**<sup>56</sup> et ce, bien que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ait limité et encadré le recours à ces mesures<sup>57</sup>. **Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, il apparaît**, tant au regard des premiers actes d'investigations dans des affaires en cours de traitement, qu'au regard de plusieurs décisions de juridictions administratives, **que ces mesures sont, encore parfois, pratiquées de façon systématique ou selon un mode purement aléatoire**<sup>58</sup>. En effet, des notes internes aux établissements pénitentiaires ont explicitement autorisé ces pratiques et ce, en contradiction avec les principes de « *nécessité* » et « *proportionnalité* » posés par la loi pénitentiaire et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>56</sup>- Cf. Rapport d'activités du Défenseur des droits, 2011.

<sup>57</sup>- Selon l'article 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « *Les fouilles doivent être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues. Les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes.* »

<sup>58</sup>- Cf. not. CE (référé), 22 févr. 2012, req. n°354284 ; CE 11 juill. 2012, req. no 347146 ; CE (référé) 26 sept. 2012, req. no 359479.

En 2012, le Défenseur des droits a pris **de nombreuses décisions qui ont concerné la déontologie des agents de l'administration pénitentiaire**.

Quelques saisines ont donné lieu à des recommandations. Elles ont eu trait à la question de l'annulation des parloirs par des surveillants et à la mise en œuvre des fouilles à nu sous l'empire des dispositions antérieures à la loi pénitentiaire<sup>59</sup>.

La grande majorité des décisions dans le domaine de l'administration pénitentiaire ont été des décisions de classement. Le constat d'un désistement, qui se manifeste très majoritairement par une absence de réponse du réclamant, explique l'immense majorité des cas de classement. **Cet état de fait est préoccupant**, car il est nettement plus important que pour les saisines concernant les autres services de sécurité. Par conséquent, le Défenseur des droits tentera, en 2013, d'approfondir les causes de cette absence de réponse ou de revirement des personnes qui l'avaient pourtant précédemment et explicitement saisi d'un manquement à la déontologie des personnels pénitentiaires.

#### ► Exemples d'intervention des délégués en milieu pénitentiaire

##### Affectation en détention

Monsieur Martin est incarcéré en maison d'arrêt en détention provisoire. Il alerte le délégué sur le fait que depuis deux mois, il est confiné en cellule « arrivant », de surcroît avec une personne condamnée. Après une tentative de suicide, il a entamé une grève de la faim en demandant son transfert. En instance de comparution devant la cour d'assises, son transfèrement dépend des autorités judiciaires.

Après avoir demandé à l'intéressé de cesser sa grève de la faim, le délégué prend attache avec la direction de l'établissement et apprend que Monsieur Martin a fait l'objet de plusieurs agressions, raisons pour lesquelles il a été hébergé en secteur arrivant, « *faute de place* ». Ces agressions ont été rapportées aux autorités judiciaires. Le magistrat en charge du dossier ne s'oppose pas à un transfert. Le délégué s'adresse alors à la direction interrégionale de l'administration pénitentiaire et signale l'accord du magistrat compétent. Deux semaines après, cette direction interrégionale informe le délégué que Monsieur Martin va être transféré dans un autre établissement afin d'assurer sa sécurité.

##### De la sécurité lors des parloirs

Monsieur Durant est détenu au sein d'un centre de détention. À plusieurs reprises, Madame Durant s'y est présentée pour y rencontrer son fils mais elle s'est vu refuser l'accès à l'établissement car elle a subi l'ablation d'un poumon et se déplace en permanence avec un appareil respiratoire composé notamment d'une bouteille à oxygène. Estimant que cette bouteille à oxygène présente un risque pour la sécurité de l'établissement, l'officier responsable de la sécurité a interdit l'entrée de Madame Durant et lui a demandé de bien vouloir se rapprocher de son médecin pour obtenir une bouteille à air comprimé qui, selon lui, ne présente aucun danger. Monsieur Durant saisit le délégué du Défenseur des droits qui le rencontre avec le directeur de l'établissement et le responsable sécurité et demande notamment des précisions sur la réalité du risque évoqué par l'administration.

Le délégué est rapidement avisé par le responsable sécurité du centre de détention que Madame Durant est autorisée à rencontrer son fils au parloir avec son appareil respiratoire et sa bouteille à oxygène. L'officier responsable de la sécurité a pris au préalable contact avec sa hiérarchie qui lui a indiqué qu'il ne pouvait refuser un parloir à une personne handicapée et qu'il appartenait à l'administration pénitentiaire de prendre les mesures nécessaires pour sécuriser la rencontre.

#### ► Du point de vue de l'accès aux soins des détenus

Le service public hospitalier doit assurer les examens de diagnostic et les soins dispensés aux personnes détenues en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier. Or, en matière de santé, dans nombre de cas, la situation d'une personne incarcérée n'est évidemment pas semblable à celle d'une personne libre.

**La permanence des soins est parfois complexe.** En cas de situation urgente, la personne détenue ne peut pas être mise en contact direct avec le professionnel de santé et doit obligatoirement passer par le surveillant pénitentiaire, mettant à mal le secret médical. De même, pour des soins courants, une demande de consultation écrite doit être déposée dans la boîte aux lettres de l'unité sanitaire (anciennement UCSA), par la personne détenue quand cela est possible ou, à défaut, par un surveillant.

**L'absence d'automédication affecte également la permanence des soins.** Toute demande de médicament - même d'aspirine ou de paracétamol - requiert une consultation et une prescription. Pour y répondre, le patient doit donc s'inscrire dans un planning de distribution de médicaments.

<sup>59</sup> - [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MDS\\_2009-198.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MDS_2009-198.pdf)

**L'absence ou le manque de consultations spécialisées** au sein des établissements pénitentiaires **constituent un autre frein**. Car tous les établissements ne disposent pas de vacations de médecins spécialistes ou même de dentistes. Lorsqu'elles existent, les vacations sont souvent trop peu nombreuses impliquant des délais d'attente extrêmement longs. D'autres difficultés se surajoutent fréquemment : par exemple le choix d'une monture de lunettes, la commande de verres sont longs et compliqués.

**L'accès aux soins à l'extérieur de l'établissement pénitentiaire demeure un point noir**. Chaque déplacement vers l'hôpital de rattachement pour un examen, une consultation ou une hospitalisation nécessite l'organisation d'une escorte qui incombe à l'administration pénitentiaire ou aux forces de l'ordre. Les extractions ne sont réalisées que si le personnel est disponible et, sauf urgence, l'accès aux soins passe, bien souvent, en dernier.

Enfin, la prise en compte de l'état de santé de la personne détenue, avec la difficulté que cela génère, fait partie des critères potentiellement décisifs dans l'octroi d'un aménagement de peine, qu'il s'agisse de la libération conditionnelle, du placement à l'extérieur ou de la semi-liberté.

Le Défenseur des droits, en lien avec ses délégués et les médecins concernés, intervient au cas par cas afin de déterminer la méthode la plus appropriée pour apporter une réponse efficace à la situation personnelle du détenu.

#### > Du point de vue de l'accès aux droits et de l'information juridique aux personnes détenues

La plupart des réclamations portent sur la question difficile des changements d'établissement. Par ailleurs, elles concernent la remise en cause des décisions de justice ou les conditions de vie en détention, l'absence de réponse des autorités judiciaires à des requêtes ou à des plaintes. Elles évoquent également des questions liées à la nationalité française ou au droit au séjour et le maintien des liens familiaux, tout particulièrement avec les enfants.

**La réponse du Défenseur des droits**, après intervention, le cas échéant, auprès de l'administration compétente, soit informe le détenu sur l'état d'avancement de sa demande, soit lui apporte des explications pour mieux comprendre la signification de la décision contestée, soit l'oriente dans ses démarches.

Ainsi, s'agissant des demandes relatives à un souhait de changement d'affectation, les contacts pris avec la direction interrégionale de l'administration pénitentiaire ou avec le correspondant ministériel du Défenseur des droits au ministère de la justice, permettent de **renseigner le réclamant sur l'état d'avancement de son dossier ou de lui préciser les motifs de choix du lieu d'affectation**. Il lui est également rappelé, de manière générale, les contraintes liées à l'encombrement des établissements, celui-ci étant souvent à l'origine des délais de réalisation effective des décisions de transfert.

S'agissant de l'information juridique, il a pu être rappelé à une personne détenue qui faisait état du non-respect des délais de fixation de son affaire devant la juridiction compétente, et après vérification de sa situation pénale, le détail des textes applicables en la matière.

Il a pu également être précisé, à plusieurs reprises, les règles de procédure pénale relatives au dépôt de requêtes post-sentencielles, ainsi que celles relatives au calcul des réductions de peines, tout en rappelant la compétence exclusive de l'autorité judiciaire en la matière.

### Protection contre les atteintes à la personne

#### > La protection du patient

Si la part des réclamations liées à des accidents d'origine médicale ou chirurgicale, c'est-à-dire consécutives à un acte de prescription, de diagnostic ou de soins, demeure importante, les réclamations liées à la sécurité des soins dans le domaine hospitalier ont constitué les principaux motifs de saisine du Défenseur des droits dans le domaine de la santé. Parallèlement, la proportion des réclamations consécutives à une infection nosocomiale est relativement stable et celles consécutives à des actes d'obstétrique sont peu nombreuses, bien que généralement assorties de conséquences lourdes.

En revanche, au cours de l'année 2012, **les préoccupations de l'Institution à l'égard de la situation des personnes vulnérables en perte d'autonomie dans le secteur médico-social se sont amplifiées**. Le respect de ces personnes impose qu'elles ne soient pas, *in fine*, les victimes de décisions prises en raison de relations difficiles entre des membres du personnel et les proches des résidents. Le Défenseur des droits constate à cet effet que si dans le secteur sanitaire, les commissions des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge (CRUQPC) ont pour mission de veiller au respect des droits des usagers, de telles instances n'ont pas été prévues dans le secteur médico social.

D'une façon générale, les activités liées à la prise en charge médicale et médico-sociale cristallisent beaucoup de conflits. Les saisines reçues par le Défenseur des droits, mettent en évidence que **ces conflits se développent dans un climat de méfiance réciproque entre des usagers désireux, voire avides, de transparence et des professionnels de santé sous pression**.

**L'Institution a donc centré son action sur la mise en œuvre de techniques de résolution des conflits privilégiant des actions transversales de proximité associant de multiples partenaires** : ministère de la Santé, agences régionales de santé, conseils généraux, établissements de soins, famille... Ces interventions ont permis d'éviter des situations de ruptures, de trouver des solutions par le biais du règlement amiable et d'éviter de judiciaireiser le conflit.

### Une demande d'information médicale satisfaite

Laurence avait été admise aux urgences d'un centre hospitalier, le diagnostic établi par le service était rassurant mais trois mois plus tard Laurence a été à nouveau hospitalisée et un scanner détecte alors une lésion au cerveau. L'intéressée considère qu'elle a subi un préjudice compte tenu de la tardiveté du diagnostic. Elle saisit la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidentés médicaux qui se déclare incompétente, le seuil de gravité déterminé par décret n'étant pas atteint. Laurence ne comprend pas cette décision et s'adresse à un délégué de la Gironde car elle estime que ses droits ont été bafoués. Ce dernier rentre en contact avec un médecin du pôle « Santé » qui explique la décision de la commission. Le délégué transmet cette explication à Laurence qui s'en satisfait.

### ► La protection contre les atteintes à l'intégrité physique par les forces de l'ordre

Au cours de l'année 2012, **environ 31 % des saisines** reçues par le Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière de déontologie de la sécurité **font état d'atteintes à l'intégrité physique commises par les forces de l'ordre au cours de leurs interventions**. Sans nier les difficultés des missions dévolues aux forces de l'ordre, lesquelles les conduisent parfois à faire usage de la force et de la contrainte, il n'en demeure pas moins que **le respect impérieux de la dignité humaine et la nécessaire sauvegarde de l'intégrité physique doivent conduire les personnes qui exercent des activités de sécurité à agir avec loyauté et discernement**.

L'analyse des affaires traitées révèle que les atteintes à l'intégrité physique commises par les forces de l'ordre se sont produites, le plus souvent, lors de la maîtrise et/ou de l'interpellation des individus à la suite d'un recours à la force physique ou de l'usage d'une arme. **Si dans plusieurs cas, aucun manquement à la déontologie de la sécurité n'a été constaté** au regard des conditions de l'intervention et/ou du comportement du réclamant, en revanche, **le Défenseur des droits a relevé, à plusieurs reprises, que l'usage disproportionné de la force était directement à l'origine des graves blessures et des cas de décès évoqués dans les réclamations**.

C'est ainsi, par exemple, qu'il a été amené à recommander que soient engagées des poursuites disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires de police ayant fait un usage disproportionné de la force ayant entraîné de graves blessures au cours d'un menottage<sup>60</sup> ou encore qui avaient fait un usage abusif de gestes de contrainte et du pistolet à impulsion électrique (PIE) en mode « contact » au cours d'une interpellation à l'issue de laquelle la personne avait trouvé la mort<sup>61</sup>.

Cette dernière affaire a notamment été l'occasion pour le Défenseur des droits d'appeler de ses vœux une **refonte du cadre d'emploi de cette arme en mode « contact »** en demandant, notamment, que son usage pour menotter une personne soit interdit ou strictement réglementé. Le ministre de l'Intérieur, dans sa réponse à cette décision, a notamment réprouvé la réitération de l'usage du « Taser® » et les gestes de contrainte pratiqués, mais a considéré que le « Taser® » pouvait être utilisé en mode contact pour menotter une personne, lorsque celle-ci est difficilement maîtrisable, à condition, bien évidemment, de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.

Au cours de cette année, le **Défenseur des droits** a également constaté que les atteintes à l'intégrité physique commises par les forces de l'ordre étaient souvent favorisées par l'absence ou l'insuffisance de précautions prises lors des interventions. C'est ainsi que, saisi des blessures occasionnées au cours de la désincarcération de cinq manifestants qui s'étaient enchaînés sur des voies des chemins de fer, il a **recommandé qu'une réflexion soit engagée sur l'adaptation du matériel utilisé et la méthode employée pour la désincarcération** et ce, afin d'éviter que des personnes placées sous la responsabilité des forces de l'ordre ne soient blessées par leur action (décision n° 2010-169<sup>62</sup>).

De la même manière, le Défenseur des droits a rappelé que les forces de l'ordre avaient l'**obligation d'assurer la protection des personnes et de leur intégrité physique, dès leur appréhension**. Ainsi, il a fait grief à des fonctionnaires de police d'avoir blessé une personne, semi-consciente, qu'ils venaient d'appréhender, en lui laissant traîner les hanches, les genoux et les pieds au sol, pendant qu'ils la soutenaient sur le trajet du véhicule de police à l'intérieur du commissariat et alors qu'elle était semi-consciente (décision n° 2010-151<sup>63</sup>).

Au-delà du défaut de précaution au cours même de l'intervention des forces de l'ordre, **le Défenseur a également pu déplorer dans certains cas l'absence de diligence des forces de l'ordre visant à permettre une prise en charge médicale rendue nécessaire par les circonstances de l'interpellation, l'état de santé ou le handicap du réclamant**.

60- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2012-199.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2012-199.pdf)

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

62- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-169.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-169.pdf)

63- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-151.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-151.pdf)



## > La protection des enfants en détresse

**Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par le ministère des Affaires étrangères, avec lequel il a établi une convention, de situations d'enfants français en détresse dans un pays étranger, soit en général dix à quinze saisines par an.**

Une augmentation du travail en partenariat entre le pôle « *Défense des enfants* » et le bureau « *Protection des personnes* » de ce ministère s'est traduite au dernier trimestre 2012 par une dizaine de saisines de la part du ministère durant cette période. Ces situations concernent des enfants en situation de danger et/ou de maltraitance à l'étranger pour lesquels l'Institution est alors l'intermédiaire entre le ministère des Affaires étrangères, le parquet et les services de protection de l'enfance, afin d'organiser la prise en charge de l'enfant dès son arrivée sur le territoire français. Le Défenseur des droits a été également saisi de situations d'enfants français isolés à l'étranger (parents décédés, parents ayant abandonné leur enfant ou dans l'impossibilité d'exercer leur autorité parentale par exemple) pour lesquels une protection en France doit être organisée.

Cependant, **l'existence d'un danger à l'étranger pour un enfant ne suffit pas à permettre au Défenseur des droits d'agir car ce dernier ne peut intervenir lorsqu'il n'y a ni possibilité, ou ni volonté, de rapatrier l'enfant en France**, même s'il est de nationalité française. **L'Institution ne peut en effet saisir les services sociaux de pays étrangers.** Lorsqu'un rapatriement n'est pas envisageable, **le Défenseur des droits peut cependant saisir ses homologues**, afin qu'une aide soit apportée localement, lorsque cela est possible.

L'Institution peut à son tour saisir les autorités consulaires, ou le ministère des Affaires étrangères, si elle estime qu'une intervention de leur part est nécessaire pour des situations dont elle a connaissance, par exemple pour demander une visite consulaire au domicile du parent qui est parti à l'étranger avec son enfant lorsqu'il existe des éléments inquiétants sur la situation.

De même, le Défenseur des droits est très régulièrement saisi de séparations parentales qui peuvent parfois mettre en péril le maintien des liens entre les enfants et l'un de leur parent, voire être un facteur de danger pour l'enfant lui-même, lorsqu'il devient l'enjeu d'un conflit qui le dépasse. C'est pourquoi certaines situations peuvent amener le Défenseur des droits à **signaler ces situations au conseil général**, afin que des mesures d'évaluation de la situation de l'enfant soient mises en place.

Par ailleurs, un groupe de travail au sein de l'Institution a étudié l'impact que pouvaient avoir les interventions de police à domicile en présence d'enfant, qu'il s'agisse d'intervention à la suite de violences intrafamiliales ou pour tout autre motif lié à une enquête policière. **Le Défenseur des droits a adopté plusieurs recommandations, qui ont été diffusées dans les commissariats et gendarmeries, afin d'éviter que ces interventions des forces de l'ordre ne soient traumatisantes pour l'enfant**, alors que celui-ci est déjà très éprouvé par ce dont il a été témoin<sup>64</sup>.

## V - DE MULTIPLES MODES D'INTERVENTION

**Dans le souci d'être le plus efficaces**, les différents pôles du département sont parfois amenés à **collaborer** lors du traitement de réclamations individuelles. Cette mobilisation des différentes compétences se double de la recherche du **moyen d'intervention le plus pertinent** pour résoudre le problème posé.

### Mutualiser les compétences dans l'instruction des réclamations

#### Les circonstances d'un décès lors d'une manifestation

Au mois d'octobre 2011, un homme de 39 ans décédait au centre-ville de M. L'opinion publique désignait les forces de l'ordre présentes comme responsables du drame : une munition aurait atteint une personne et malgré les appels de la foule, un tir de gaz lacrymogène avait été dirigé vers le blessé, alors allongé au sol, qui s'était retrouvé isolé dans un nuage de fumée.

Compte tenu de ces circonstances susceptibles de mettre en cause la déontologie des forces de l'ordre, le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office.

Afin de mener leurs investigations, les agents du pôle « *Déontologie de la sécurité* » ont reçu communication des pièces de l'information judiciaire. Ils se sont rendus sur les lieux des faits afin de procéder aux constatations utiles. Enfin, ils ont recueilli les déclarations de neuf fonctionnaires de police et de six témoins.

Certains éléments de l'enquête diligentée par les agents du pôle « *Déontologie de la sécurité* » ont été soumis à l'avis du pôle « *Santé* ».

Son analyse a conduit, non seulement à partager les conclusions de l'expertise médicale réalisée dans le cadre de l'information judiciaire concernant les causes du décès, mais aussi, à écarter l'hypothèse d'un effet toxique du gaz diffusé par les munitions qui avaient été utilisées. S'appuyant sur l'ensemble de ces informations, le Défenseur des droits a conclu qu'aucun élément ne permettait de conclure que le décès était lié aux modalités d'intervention des forces de l'ordre (décision MDS 2011-264<sup>65</sup>).

<sup>64</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2010-31.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2010-31.pdf)

<sup>65</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2011-264.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2011-264.pdf)

### Les conséquences des blessures subies par une enfant

Le Défenseur des droits a décidé de se saisir d'office des circonstances dans lesquelles une enfant de 9 ans a été grièvement blessée à l'œil par un tir de « *flash-ball* », dès lors que les faits étaient susceptibles de constituer tant un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité et que de mettre en cause l'intérêt supérieur de l'enfant.

Afin de mener leurs investigations, les agents du pôle « *Déontologie de la sécurité* » ont reçu communication des pièces de l'information judiciaire. Ils se sont rendus à M., où s'étaient produits les faits, afin de procéder à l'audition de cinq militaires de la gendarmerie et de deux témoins ; ils ont également rencontré l'enfant au sein de sa famille. Cette tâche a été facilitée par l'action du délégué de l'Institution présent dans le département.

À l'issue des différentes auditions réalisées, le Défenseur des droits a recommandé que des sanctions soient prises à l'encontre de deux gendarmes (décision MDS 2011-246<sup>66</sup>).

Parallèlement, les informations recueillies ont été transmises au pôle « *Défense des enfants* ». Compte tenu de la gravité des événements subis par cette enfant et du fait qu'elle était déscolarisée depuis l'évènement, le pôle « *Défense des enfants* » a pris contact avec l'assistante sociale qui aidait la famille et lui a fait part de ses inquiétudes sur les conditions des soins et la déscolarisation de l'enfant. Après plusieurs rencontres entre l'assistante sociale et la famille des soins ont été engagés. L'enfant a pu être opérée, un suivi médical s'est mis en place et elle a pu retourner à l'école.

**Un autre exemple de mutualisation des compétences dans l'instruction réside dans le traitement des réclamations ayant trait à la procédure du regroupement familial :** soit le refus du préfet d'autoriser le principe du regroupement, soit le refus des autorités consulaires de délivrer les visas.

Qu'il s'agisse de la décision du préfet sur le principe du regroupement, ou de la délivrance du visa par les consuls, les réclamations montrent que les refus se fondent généralement sur des considérations tenant à la situation de l'enfant. Le pôle « *Justice* » examine si les décisions de l'autorité préfectorale ou de l'autorité consulaire respectent bien les prescriptions légales et réglementaires. Il apprécie si les éléments de fait concernant la situation du réclamant ont évolué depuis que l'autorité publique a pris sa décision. Dans l'affirmative, il devient possible pour le pôle **d'intervenir auprès de l'administration afin qu'elle réexamine sa position dans un sens bienveillant.**

**L'intérêt supérieur de l'enfant constitue alors un élément d'appréciation essentiel.** Aussi, le pôle « *Justice* » et le pôle « *Défense des enfants* » examinent-ils ensemble le dossier afin de porter un regard complémentaire sur une situation, permettant à chacun de s'extraire de ses raisonnements habituels pour **appréhender la situation différemment.**

De plus, vis-à-vis de l'autorité administrative décisionnaire, le **Défenseur des droits**, en ce qu'il est spécifiquement mandaté par la loi pour veiller à l'application et au respect par la France de ses engagements internationaux, doit être un **garant privilégié du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant** au sens de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Si la coopération entre les différents pôles du département « *Protection des personnes* » est bien ancrée, elle existe aussi avec les pôles d'autres départements. Cela s'est, entre autres, concrétisé à propos de réclamations sur la situation des Roms ; cette coopération a trouvé un autre exemple dans l'action du pôle « *Défense des enfants* » et du pôle « *Protection sociale et solidarité* », afin de permettre à une mère de famille, de nationalité étrangère dont la situation venait d'être régularisée, d'obtenir l'ouverture de ses droits aux prestations familiales.

<sup>66</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mds-2011-246.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mds-2011-246.pdf)



## La mise en œuvre des différents moyens d'action du Défenseur des droits

L'activité des quatre pôles du département montre que **la grande majorité des pouvoirs que la loi organique attribue au Défenseur des droits a été mise en œuvre**. Bien évidemment, chacun des pôles, en fonction de la nature des matières entrant dans son champ de compétences, sera amené à utiliser plutôt un moyen d'action qu'un autre.

C'est ainsi que, statistiquement, les **auditions** (art. 18 de la loi organique) **sont essentiellement réalisées par le pôle « Déontologie de la sécurité »**, alors que les **vérifications sur place** (art. 22 de la loi organique) **sont faites par ce pôle et le pôle « Défense des enfants »**. Ce dernier a par ailleurs préparé, au nom de l'Institution, des **observations** (art. 33 de la loi organique) **devant les juridictions** tant judiciaires qu'administratives (enfants en centre de rétention, détermination de la minorité de l'enfant, délégation de l'autorité parentale). L'usage de ces prérogatives d'enquête et d'intervention dans le domaine de la défense des droits de l'enfant constitue une première qu'il convient de souligner.

Le règlement amiable des réclamations est quant à lui pratiqué par les pôles « *défense des enfants* », « *justice* » et « *santé* » et représentent pour ces deux derniers le moyen d'action privilégié. Dans ce cas, les pôles servent avant tout **d'interfaces aux différents acteurs** en s'adressant à eux de façon successive. Ainsi, ils peuvent transmettre au réclamant des informations qu'ils ont obtenues du mis en cause. En fonction des éléments du dossier ils peuvent intervenir (en relevant des arguments de fait et/ou de droit) auprès du mis en cause, afin qu'il reconsidère sa position initiale ou qu'il résolve la difficulté soulevée. Le réclamant sera par la suite informé des résultats de ces démarches.

Cette forme de règlement amiable peut aller jusqu'à l'organisation d'une ou plusieurs réunions constituant alors une **« médiation physique » afin d'éviter que le conflit ne s'oriente vers la voie contentieuse**. Ce mode de règlement des litiges est pratiqué par le pôle « *Santé* ».

### Exemple de médiation physique réussie

Nadia, âgée de 35 ans, devant accoucher très prochainement après une grossesse sans particularité, est admise dans le service d'obstétrique d'un centre hospitalier en raison de la perte des eaux. Du fait d'une probable rupture utérine, une césarienne est décidée, en urgence, devant le danger imminent pour l'enfant et sa maman. Malheureusement, plusieurs dysfonctionnements vont perturber l'ouverture du bloc obstétrical, retardant la procédure de césarienne en urgence. L'enfant naît dans un contexte de détresse respiratoire justifiant son transfert dans le service de réanimation néonatale, avant de décéder quelques jours plus tard.

Le pôle « *Santé* » a entendu le témoignage de Nadia., procédé à l'analyse du dossier médical de cette dernière et saisi la direction de l'établissement afin d'organiser une « *médiation médicale* » permettant à l'équipe médicale du pôle « *Santé* » d'échanger avec l'équipe du service d'obstétrique.

Une « *médiation physique* » a été ensuite organisée entre la famille et l'équipe du service d'obstétrique en présence du pôle « *Santé* », afin de faire toute la lumière sur les difficultés rencontrées lors de l'accouchement de Nadia.

Devant les engagements pris par le service d'obstétrique et les actions qu'il a réalisées, aucune action contentieuse ne sera engagée par la famille (dossier n° 10-009186).

## > L'information juridique

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dont le règlement implique l'engagement de procédures juridiques ou administratives par le requérant. Dans ces situations qui concernent l'ensemble des pôles du département « Protection des personnes », une information la plus complète possible est apportée aux réclamants sur les règles juridiques applicables, les démarches à engager, les organismes, institutions ou personnes auxquelles s'adresser ou susceptibles de leur fournir une aide face à leurs difficultés.

Ainsi, lorsque le Défenseur des droits est saisi par un parent de difficultés relatives à l'organisation des droits de visite et d'hébergement, le pôle « **Défense des enfants** » va l'orienter vers le juge aux affaires familiales, lui explique que ce magistrat est seul compétent pour fixer les modalités d'exercice de l'autorité et lui indique le tribunal compétent pour traiter de sa demande. Dans le cas où l'auteur de la saisine indique que la volonté de l'enfant ne serait pas prise en compte, le pôle lui explique les principes et les modalités de l'audition de l'enfant devant le juge aux affaires familiales, tout en précisant que la décision du magistrat aura comme seule considération l'intérêt de l'enfant, sa parole ne constituant qu'un des éléments de cette décision. Le pôle peut également inciter les parents à entamer une démarche de médiation familiale en particulier lorsque le conflit parental nuit à l'évolution de l'enfant. Le requérant recevra alors une information sur la définition de la médiation familiale, son mode de fonctionnement et les coordonnées d'un service de médiation familiale proche.

Le Défenseur des droits a été le destinataire, en 2012, d'un certain nombre de saisines qui, sans faire référence à un problème de déontologie de la sécurité, touchait cependant les conditions d'exercice d'une activité de sécurité, qu'elle soit publique ou privée. Aussi, pour assurer la sauvegarde des droits et libertés des réclamants, le pôle « **Déontologie de la sécurité** » a invité ces personnes à s'adresser aux autorités compétentes pour répondre à leurs attentes.

### Réorientation des réclamations vers la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

Quatre personnes se plaignant de faire l'objet d'une surveillance téléphonique en dehors de toute procédure judiciaire ont été dirigées vers la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) qui a pour mission de contrôler la légalité des éventuelles autorisations d'interception de sécurité.

### Réorientation des réclamations vers les parquets territorialement compétents

Par ailleurs, le pôle a également reçu cinq saisines contestant le traitement de données personnelles contenues dans les fichiers de police tels le STIC et pour lesquelles les réclamants ont été réorientés vers la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dont le Défenseur des droits est membre de droit, et vers les parquets territorialement compétents pour intervenir sur lesdits fichiers.

S'agissant du fonctionnement du service public de la justice, le Défenseur des droits est très souvent amené à donner une information juridique sur les règles applicables, y compris procédurales, à la situation que lui soumet le réclamant.

### Explication des règles juridiques applicables en matière de restitution de scellés

S'agissant du fonctionnement du service public de la justice, le Défenseur des droits a été saisi par Pierre qui se plaignait qu'un véhicule, placé sous scellés dans le cadre d'une procédure judiciaire, n'avait pu être restitué à son propriétaire eu égard à l'expiration du délai légal en cette matière. Après instruction de cette réclamation par le pôle « *Justice* », il lui a été rappelé, en premier lieu, les conditions légales de mise sous scellés de biens ou objets relatifs aux faits incriminés et, en second lieu, les règles prescrites par l'article 41-4 du code de procédure pénale, décrivant les modalités de demande de restitution de scellés à l'autorité judiciaire. Cette demande doit, en effet, intervenir dans le délai de six mois à compter de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence et être présentée au procureur de la République de cette juridiction. Passé ce délai, les biens non restitués deviennent propriété de l'État (dossier n° 12-000787).

Assez souvent saisi par des réclamants qui mettent en cause la décision du procureur de la République de procéder à un classement sans suite de leur plainte, le pôle « *Justice* » rappelle régulièrement les termes des articles 40 et 40-1 du code de procédure pénale selon lesquels le procureur de la République a le libre exercice de l'action publique et est seul compétent pour apprécier la suite qu'il convient de donner aux plaintes et dénonciations qu'il reçoit (engagement de poursuites, mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites ou classement sans suite).

Il leur rappelle également l'existence du recours auprès du procureur général prévu à l'article 40-3 du code précité ainsi que la possibilité, en application de l'article 85 du même code et sous certaines conditions, de porter plainte et de se constituer partie civile auprès du doyen des juges d'instruction.

S'agissant du domaine médical, le pôle « Santé » est amené, notamment, à rappeler les règles qui régissent l'obtention du dossier médical et, en conséquence, à orienter le réclamant dans sa démarche.

### Explication des règles régissant l'obtention du dossier médical d'une conjointe décédée

Philippe a saisi le Défenseur des droits concernant l'accès à l'intégralité du dossier médical de son épouse décédée au sein d'un établissement de santé. Le pôle, après lui avoir rappelé les pièces complémentaires à joindre à sa demande a pu l'informer de ce que, en sa qualité d'ayant droit et selon l'alinéa 7 de l'article L.1110-4 du code de la santé publique, l'accès au dossier médical de son épouse n'était possible qu'à certaines conditions, à savoir :

- que son épouse défunte ne se soit pas opposée, de son vivant, à la communication de ces informations ;
- que sa demande d'accès au dossier médical soit motivée en indiquant en quoi les informations lui sont nécessaires et que seuls trois motifs sont retenus :
  - celui permettant de connaître les causes de la mort ;
  - celui permettant de défendre la mémoire du défunt ;
  - celui permettant de faire valoir ses propres droits.

Le pôle a également précisé à Philippe que seuls les éléments du dossier médical répondant au(x) motif(s) invoqué(s) pourraient lui être communiqués et que l'équipe médicale ayant pris en charge son épouse peut effectuer à ce titre un tri dans le dossier.

Enfin, le pôle « Santé » a invité Philippe à transmettre sa demande directement à la direction de l'établissement de santé, en lui indiquant de préciser dans ce courrier s'il souhaitait consulter les documents sur place ou recevoir les éléments par voie postale (dossier n° 12-002445).

## **D** Protection sociale, travail et emploi

### I - LES THÈMES DE COMPÉTENCE

#### Protection sociale

Le Défenseur des droits s'assure de l'effectivité des droits sociaux. Il veille à remédier aux dysfonctionnements susceptibles d'hypothéquer l'accès à la protection sociale à laquelle peuvent prétendre les bénéficiaires.

#### Emploi

Le Défenseur des droits s'attache, dans le domaine de l'emploi public ou privé, à lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi, ainsi qu'à protéger les personnes victimes de harcèlement discriminatoire.

Les thèmes mentionnés ci-dessus peuvent être traités aussi bien au **niveau du siège** de l'Institution que par les **délégués** du Défenseur des droits, répartis sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, les dossiers traités par le siège et par les délégués sont de **nature différente**. Les seconds nécessitent en effet, dans leur grande majorité, une instruction moins complexe que celle des dossiers examinés par le siège, dont le traitement peut faire appel à des moyens d'intervention requérant une compétence ou une habilitation particulière (audition, vérification sur place, injonction...). En outre, les agents du siège font appel à des modes d'intervention variés (règlements amiables, recommandations, observations en justice, demandes de poursuites disciplinaires, transmission au procureur de la République...) alors que les délégués ne peuvent traiter les réclamations que par la voie du règlement amiable. Enfin, seuls les services du siège peuvent mettre en cause des acteurs publics et privés dont la compétence est nationale alors que les délégués ont compétence à l'égard des acteurs locaux et des services déconcentrés.

### II - L'ACTIVITÉ DU SIÈGE

#### Le département

Les sujets relatifs à la protection sociale et à l'emploi sont traités au siège par le département « *Protection sociale, travail et emploi* ».

#### Pôles

Ce département « *Protection* » est divisé en trois pôles :

- le pôle « *Emploi public* »
- le pôle « *Emploi privé* »
- le pôle « *Protection sociale et solidarité* ».

## Répartition des dossiers reçus et traités par le département en 2012

Ces réclamations sont retracées dans le tableau ci-dessous :

### Dossiers reçus et traités dans les pôles en 2012

	Dossiers reçus : pourcentage par rapport au total de dossiers du siège	Dossiers traités : pourcentage par rapport au total de dossiers du siège
Pôle Emploi public	4,5 %	6,3 %
Pôle Emploi privé	5,3 %	7,3 %
Pôle Protection sociale et solidarité	19,5 %	20,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>29,3 %</b>	<b>33,7 %</b>

Au titre de la protection sociale, le département a traité 25 % de dossiers de plus qu'en 2011 et a apporté un appui constant aux délégués, pour qui la protection des droits sociaux constitue près de la moitié des sujets traités. Le « *social* » constitue ainsi une part importante de l'activité du Défenseur des droits.

S'agissant de l'emploi, 54 % des réclamations concernent l'emploi privé et 46 % l'emploi public.

### Les principaux partenaires du département

Le département « *Protection sociale et emploi* » est en relation avec de nombreux organismes publics ou privés. Il travaille ainsi en étroite relation avec des **acteurs institutionnels majeurs** comme la Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, la Caisse nationale d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, les caisses du Régime social des indépendants, les Médiateurs de Pôle emploi et de la Mutualité sociale agricole...

Ce réseau d'interlocuteurs est d'ailleurs un **atout important** dans la **résolution amiable** des litiges (cf. *infra*) car il permet de faciliter le dialogue entre le Défenseur des droits et les institutions mises en cause par le réclamant.

## III - L'ACTIVITÉ DES DÉLÉGUÉS

### Les réclamations traitées en 2012

	Pourcentage par rapport au nombre de réclamations traitées par les délégués
Emploi privé	1,5 %
Emploi public	0,9 %
Protection sociale et solidarité	42,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>45,3 %</b>

Le secteur de la protection sociale est le secteur d'intervention principal des délégués du Défenseur des droits.

Si l'on compare ces chiffres à ceux fournis par les rapports d'activité du Médiateur de la République on relève que ces mêmes dossiers représentaient 37 % de leur activité en 2008, 40 % en 2010 et aujourd'hui 43 %.

### Les faits marquants relevés par les délégués en 2012

Tous les délégués ont souligné la situation de plus en plus précaire des personnes qui sollicitent leur intervention. Cette précarité et la crise sociale ont pour conséquence une surcharge de travail pour les organismes sociaux : le délai de traitement des dossiers, les multiplications d'erreurs ou la génération fréquente d'indus sont les conséquences les plus visibles de ces dysfonctionnements. Il faut également souligner les défaillances informatiques du Régime social des indépendants qui ont encore causé beaucoup de litiges soumis aux délégués du Défenseur des droits en 2012.

Les personnes les plus démunies trouvent alors auprès des délégués l'écoute personnalisée qui manque aux organismes sociaux débordés par l'afflux des dossiers.

Le réseau des délégués permet de réintroduire les rapports directs et humains dans le traitement des personnes désignées par les organismes comme leurs correspondants (donc facilement identifiables et joignables).

**Les exemples d'affaires cités ci-après illustrent leur activité.****La place du dialogue dans la résolution des situations difficiles**

Pour accompagner son enfant gravement malade, Marc a bénéficié, jusqu'au 30 septembre 2011, de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) versée par la CAF.

Suite au décès de sa fille le 28 septembre 2011, un arrêt maladie lui est prescrit par son médecin du 1<sup>er</sup> au 9 octobre 2011, puis du 10 octobre au 6 novembre 2011. La Cnam refuse de lui verser les indemnités journalières pour cette période au motif qu'il n'a pas repris immédiatement le travail à l'issue du versement de l'AJPP. Ce refus est confirmé par la commission de recours amiable en sa séance du 21 décembre 2011.

Marc ne comprend pas cette décision dans le contexte particulièrement douloureux où elle se situe. Il remet à la déléguée de la Loire un certificat de son employeur établissant qu'il a bénéficié de deux jours de congé, les 29 et 30 septembre 2011, en application de la convention collective suite au décès de son enfant. La déléguée se rapproche alors du conciliateur de la caisse pour que ces deux jours soient considérés comme des jours travaillés. Il est d'accord sous réserve que la Caf les retienne également à ce titre pour le droit à l'AJPP.

La déléguée lui fait remarquer que l'enregistrement par la Caf d'une reprise de travail au 29 septembre ne modifie pas le droit à l'AJPP versée pour septembre. En revanche il permet le versement par la Cnam des indemnités journalières que Marc réclamait. Celles-ci lui sont versées le 6 mars 2012.

**Le remboursement de sommes indûment perçues par le RSI**

Laurent saisit un délégué du Défenseur des droits dans le Pas-de-Calais en juillet 2012 et lui indique ne pas réussir à obtenir le remboursement de cotisations auprès du Régime social des indépendants (RSI). Issues d'une régularisation datant de 2011, elles représentent une somme de plus de 1 500 €. Il se plaint en outre de ne pouvoir recueillir d'informations fiables. Ses interlocuteurs se contredisent les uns les autres à chaque appel, ne sachant pas, notamment s'il convient d'accorder un avoir sur les prochaines cotisations ou si un remboursement immédiat est préférable.

Après plusieurs courriels du délégué, et la transmission de la déclaration de revenus de 2011 du requérant, Laurent obtient finalement le remboursement des cotisations attendues au mois de septembre 2012, soit presque un an après sa première réclamation.

Dans tous ces exemples l'intervention du délégué a permis de rétablir le contact entre l'usager et l'organisme mis en cause, soit pour corriger une erreur soit pour introduire de l'humanité dans l'application de la réglementation.

**Les interlocuteurs des délégués**

Pour traiter aussi efficacement que possible les réclamations qui leur sont adressées, les délégués s'appuient sur un **réseau de correspondants locaux** riche et varié. C'est ainsi que, dans le cadre d'un partenariat national avec le Défenseur des droits, Pôle emploi, le réseau des Caf et celui des CPAM désignent sur chaque territoire des correspondants qui facilitent le traitement des dossiers par les délégués.

---

## IV - ENJEUX: L'ACCÈS À LA PROTECTION SOCIALE ET À L'EMPLOI, UN ENJEU MAJEUR EN PÉRIODE DE CRISE

### Protection sociale

Les **droits sociaux**, consacrés par la Constitution et les conventions internationales, **constituent des droits fondamentaux**. En période de crise, ils jouent un rôle majeur et constituent la clé de voûte de **« l'amortisseur social français »**.

Quels que soient les régimes sociaux, **de nombreux dysfonctionnements bloquent l'accès à ces droits et à la protection sociale**. La standardisation des modes de traitement des demandes de prestations, d'allocations ou de pensions, alliée au souci de performance des différents opérateurs, fait parfois perdre de vue le traitement individualisé des dossiers.

Par ailleurs, le développement de la lutte contre la fraude, mené quelquefois sans le discernement nécessaire, peut conduire à hypothéquer l'accès à la protection sociale, en particulier des plus fragiles.

En ce qui les concerne, les agents publics sont de plus en plus souvent confrontés à une forme d'insécurité juridique. Les causes en sont diverses : en l'absence de dispositif transitoire, la réforme des retraites de 2010, mal anticipée, a produit certains effets néfastes. À cela s'ajoutent les règles de recouvrement des créances, et notamment de prescription des trop-perçus de rémunération, souvent mal appliquées, et des résistances face à l'obligation d'auto-assurer les allocations de chômage.

Des dysfonctionnements affectent également les personnes en disponibilité pour raison de santé qui, face à la suspension de versement de leurs revenus, se trouvent plongées dans une situation extrêmement précaire. Les saisines du Défenseur des droits montrent ainsi que, contre toute attente, il existe désormais un véritable risque de paupérisation de ces agents publics, souvent présentés comme des privilégiés.

Les travailleurs indépendants restent quant à eux confrontés aux dysfonctionnements du tristement célèbre **« ISU »** (Interlocuteur social unique) mis en œuvre dans le cadre du Régime social des Indépendants (RSI). Si les moyens déployés pour pallier les carences informatiques ont permis un traitement moins erratique des situations les plus difficiles, le problème reste toutefois entier. Le traitement manuel des dossiers, toujours plus nombreux, doit se prolonger jusqu'à la fin de l'année 2014, date d'arrivée prévue du nouveau logiciel. Ainsi, avec 25 % des dossiers traités, le RSI et l'ISU sont devenus la première cause de saisine du pôle en charge de la protection sociale.

### Emploi

Le législateur a confié au Défenseur des droits la mission de **lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ainsi que de promouvoir l'égalité**.

**Parmi les réclamations adressées au siège du Défenseur des droits dans lesquelles une discrimination est invoquée, plus de la moitié concerne le secteur de l'emploi.**

**L'aggravation de la crise économique et son impact sur le marché du travail** conduisent à un repli sur soi et tendent à favoriser l'exclusion de certains salariés de l'accès au monde du travail pour des motifs discriminatoires. C'est ainsi que le handicap, l'origine ou l'âge, pour ne citer que ces critères, constituent encore des obstacles pour accéder à un emploi. Parmi les réclamations adressées au Défenseur des droits, relatives au refus d'embauche, 29 % font état d'une discrimination en raison de l'origine, 13 % en raison de l'âge, et 8 % pour le handicap.

Parallèlement, les **fortes pressions économiques** auxquelles sont soumises les entreprises, et la réduction des effectifs de la fonction publique imposée par la Revue générale des politiques publiques (RGPP) puis la Modernisation de l'action publique (MAP) ont eu pour effet d'accroître de manière importante des situations de tensions, y compris parmi l'encadrement. Les rapports conflictuels favorisent les situations de harcèlement moral fréquemment invoquées dans les réclamations adressées au Défenseur des droits. Par ailleurs, n'étant pas en mesure de répondre aux exigences imposées par les rythmes de travail ou le développement rapide des nouvelles technologies, certains salariés sont fragilisés et peuvent se trouver écartés de leur poste de travail pour de longues périodes en raison bien souvent d'un manque de dialogue au sein de l'entreprise, d'absence de formations adéquates ou d'aménagement du poste de travail.

Ainsi, les critères de l'état de santé, du handicap (23 %), l'engagement syndical (11 %) et l'orientation sexuelle (1,5 % des saisines) sont invoqués par des réclamants pour expliquer le harcèlement dont ils estiment faire l'objet.



**Un harcèlement moral en raison d'une activité syndicale, reconnu grâce à l'intervention d'une déléguée**

Sylvain s'estimait victime de harcèlement moral dans le cadre de son emploi, depuis la création d'une section syndicale. Absences injustifiées et fautes professionnelles lui étaient reprochées, sans que soient apportées de réelles preuves à ces allégations.

La déléguée de la Marne s'est rapprochée du directeur des ressources humaines qui a fait état des absences injustifiées de Sylvain et précisé qu'un licenciement serait mis en œuvre sur ce fondement, une demande d'autorisation ayant déjà été adressée à l'inspection du travail. Les collègues de Sylvain ont affirmé à la déléguée que de telles allégations étaient souvent invoquées. La déléguée en a informé l'inspection du travail, qui après enquête, a refusé le licenciement de Sylvain, les justifications apportées par l'employeur étant insuffisantes. Sylvain a ainsi conservé son emploi grâce à la mission menée par la déléguée.

Par ailleurs, et malgré les efforts importants accomplis par les entreprises pour aider les femmes à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale, on constate que de nombreuses difficultés subsistent lorsque la salariée annonce sa grossesse. Son indisponibilité liée à sa maternité, ou la crainte de ses absences futures, conduisent dans un nombre de cas encore trop important, à ce que la salariée ne retrouve pas les responsabilités qui étaient les siennes avant son départ en congé de maternité, le déroulement de carrière auquel elle aurait pu prétendre, voire dans les cas les plus graves, se trouve confrontée à un licenciement. C'est ainsi que 10,6 % des femmes se plaignent d'avoir été victimes d'une discrimination dans le déroulement de leur carrière à raison de leur maternité.

S'agissant des femmes, la maternité ne constitue pas la seule cause de discrimination. Alors que l'employeur est tenu d'assurer pour un même travail, ou un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, on constate encore des différenciations de salaire. C'est ainsi que 5 % des réclamations reçues par le Défenseur des droits concernent des femmes qui se plaignent de ne pas obtenir une rémunération égale à celle de leurs collègues masculins alors qu'elles accomplissent un travail de valeur égale.

Bien que répondant à des règles de gestion différentes, **l'emploi public** n'échappe pas à ce constat dès lors que ses modes d'organisation et de travail rejoignent peu à peu celles mises en œuvre dans le secteur privé.

Sont également invoquées les situations de **harcèlement discriminatoire** lié au handicap, l'état de santé, l'engagement syndical ou l'orientation sexuelle.

**Difficulté de retour à l'emploi après un arrêt de travail de longue durée**

Denise, secrétaire dans une collectivité a subi un grave accident de santé fin 2005. À sa reprise, début 2007, elle a été remplacée à ce poste. Depuis, et malgré de bonnes évaluations, elle a été affectée, successivement, à des tâches inutiles entrecoupées de périodes sans aucune activité. Volontaire pour changer de service, ses candidatures à des postes vacants en interne n'ont pas été retenues. Convaincue d'être discriminée en raison de son état de santé estimé défaillant, elle saisit le délégué de la Drôme fin octobre 2011 en vue d'une intervention auprès de sa direction. Suite à la mission de bons offices menée en décembre, Denise est affectée dans un nouveau service avec un plan d'action tripartite entre la direction RH de la collectivité, le responsable de service et la réclamante.

Fin mai 2012, Denise informe le délégué du résultat positif de ce plan d'action et de son affectation définitive dans son nouveau poste.

En outre, la fonction publique comprend des agents contractuels dont le statut, même s'il a connu de substantielles améliorations ces dernières années, demeure précaire, constituant par là même, une source possible de discrimination. C'est ainsi que dans les services à prédominance d'emplois féminins, sous forte tension, tels que les services médico-sociaux, l'annonce d'un congé de maternité constitue dans bien des cas, un obstacle au renouvellement du contrat de l'agent.

Alors que le report de l'âge légal de départ à la retraite conduit de nombreux fonctionnaires à être maintenus en fonctions plus longtemps qu'auparavant, **l'âge reste un facteur discriminant pour obtenir un avancement**. Ce critère de l'âge est alors considéré comme un outil de gestion objectif, facilitant les choix des décideurs, sans prise en compte de la valeur réelle des mérites professionnels des fonctionnaires. Ainsi, en matière d'emploi privé ou public, les raisons de s'adresser au Défenseur des droits ou à ses délégués sont nombreuses.



## V - MODES D'INTERVENTION

À l'issue de l'instruction des réclamations, **le Défenseur des droits recherche l'outil juridique le plus approprié.**

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

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de l'accès à la protection sociale ou de la lutte contre les discriminations dans l'emploi, **la solution est le fruit d'une stratégie mise en œuvre dans un souci d'efficacité.**

### Protection sociale

En 2012, le Défenseur des droits s'est donc attaché à mettre en œuvre tous les pouvoirs qui lui ont été dévolus pour protéger plus efficacement l'usager et promouvoir son droit à la protection sociale.

#### ➤ La médiation : outil privilégié du Défenseur des droits pour lutter contre les dysfonctionnements en matière de protection sociale

Le Défenseur des droits s'est attaché à développer cette voie d'accès aux droits : **plus de 30 % des dossiers traités en 2012 en matière de protection sociale ont fait l'objet d'une médiation et dans 80 % des cas, celles-ci ont été couronnées de succès.** Les transactions indemnitaires auxquelles elles ont donné lieu ont également été plus nombreuses.

#### Une médiation pour débloquer une situation entre un ancien agent de la SNCF et la CPR

Luc, 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 de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) concluant au fait qu'il appartenait au régime d'affiliation de l'intéressé 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 Luc, le 21 mars 2012, 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 n° 06-4097).

Dans ce cadre, et au-delà des **rapprochements de point de vue** qui ont permis de **débloquer nombre de situations**, le Défenseur a également proposé - et souvent obtenu - des offres transactionnelles visant à indemniser les préjudices subis par les agents publics du fait de défaillances administratives.

#### Indemnisation d'une ancienne ouvrière d'entretien et d'accueil

Françoise, ancienne ouvrière d'entretien et d'accueil dans un collège, en congé de maladie ordinaire de janvier 2005 à janvier 2006, a été placée en disponibilité d'office pour raisons de santé, de février 2006 à décembre 2008, puis admise à la retraite pour invalidité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. 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 suivi.

Ces erreurs de gestion du dossier étaient de nature à engager la responsabilité de l'administration. Le recteur a entendu les arguments du Défenseur des droits qui lui a demandé d'indemniser le préjudice subi. Françoise a accepté l'indemnité de 4 500 € proposée (dossier n° 09-2576).

Afin d'accroître sa capacité d'intervention dans le domaine de la médiation, le Défenseur des droits s'est attaché à **développer son ancrage dans le réseau des médiateurs institués au sein de différentes administrations.**

La qualité des rapports entretenus entre le Défenseur des droits, la Médiatrice de l'Éducation Nationale et de l'Enseignement supérieur, et leurs services respectifs, a conduit, en 2012, à la **signature d'une convention bipartite** fixant les modalités de travail en commun.

Ce partenariat traduit la volonté commune des deux institutions de travailler en commun pour régler les litiges auxquels sont confrontés les agents de l'Éducation nationale.

Cette démarche partenariale concerne également l'ensemble des grands organismes sociaux, au rang desquels la **CNAMTS a été la première à renouveler sa convention avec le Défenseur des droits.** Le réseau national des « conciliateurs » de l'assurance maladie, réunis en assemblée plénière à la CNAMTS sous l'égide du Défenseur des droits et du directeur général de la CNAMTS est la clé de voute de ce partenariat entre l'Assurance maladie et le Défenseur des droits.

Une convention, négociée avec la branche famille en 2012, devrait d'ailleurs être signée au printemps 2013 par le Défenseur des droits, le directeur général et le président de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

C'est dans ce contexte que certaines situations complexes et, *a priori*, totalement bloquées, ont pu être résolues

### La reprise du versement des APL

Martine, locataire d'un logement conventionné, a rencontré des difficultés financières entraînant des retards dans le paiement de son loyer. L'office public départemental de l'habitat (OPDH) a alors demandé la suspension de l'aide personnalisée au logement (APL) que la CAF a donc cessé de régler, aggravant ainsi la situation pécuniaire de Martine. S'il est vrai que l'article R. 351-30 du code de la construction et de l'habitation envisage la possibilité de suspendre l'APL lorsque le bénéficiaire ne règle pas la part de dépenses de logement qui lui incombe, le Défenseur des droits a cependant fait valoir que l'allocataire avait commencé à rembourser sa dette au moyen d'un virement mensuel régulier de 60 €. Cela a permis le versement d'un rappel d'APL de près de 2 000 €. Au surplus le nouveau droit à l'APL qui lui a été accordé pour son nouveau logement est maintenant régulièrement versé, Martine payant désormais scrupuleusement ses loyers (dossier n° 11-3660).

Un travail de partenariat tout aussi fructueux a été mis en place avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) depuis 2008. Son succès se traduit par une baisse significative des réclamations adressées au Défenseur des droits concernant la branche vieillesse du régime général et des régimes alignés.

S'il est aussi possible d'y voir le signe d'une bonne gestion par ces régimes, et singulièrement par la CNAV, de la réforme de 2010, le nombre des litiges traités et des solutions trouvées sur le plan local, soit directement, soit avec les délégués, démontre l'opérationnalité des services « *clientèle* » des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), partenaires privilégiés du Défenseur des droits.

Aux réunions régionales organisées pour faire régulièrement le point sur l'actualité de la branche vieillesse, s'ajoute le démarrage réussi de **l'expérimentation d'une fonction de médiation nationale**, engagée en mars 2012.

La retraite constitue néanmoins un point de passage très important engageant l'assuré social pour un temps long. Les dossiers, qui réclament tous une attention particulière, sont, pour les cas les plus complexes, traités avec l'appui du Défenseur des droits.

### La rectification d'un relevé de carrière

Maryse, agent contractuel puis stagiaire au service de l'Éducation 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 si elle avait été maintenue en fonction. L'Éducation nationale a demandé à l'URSSAF un décompte des cotisations à verser et s'est acquittée des sommes indiquées.

Maryse 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.

Excédée par ce qu'elle pensait être de la mauvaise volonté, Maryse a saisi le Défenseur des droits pour tenter de débloquent son dossier.

L'enquête a permis de montrer que, pour la CARSAT, les cotisations versées par l'Éducation nationale ne permettaient de valider aucun trimestre, au motif 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'Éducation nationale de l'obligation qui était la sienne de verser un complément de cotisations de plus de 14 000 €. Le relevé de carrière a ainsi pu être rectifié. (dossier n° 07-5549).

### Le Régime social des indépendants (RSI)

Les moyens déployés en 2012 par le RSI pour pallier les défaillances informatiques ont permis le **traitement d'une majorité de litiges au niveau local**, soit par l'intermédiaire des délégués du Défenseur, soit directement par les caisses du RSI.

Néanmoins, **le volume des affaires remontant au siège du Défenseur des droits reste important**, d'autant que **ces situations sont souvent compliquées**.

### **L'obtention, par le Défenseur des droits, d'un délai de paiement particulier et du versement des prestations de maternité**

Carine, qui a opté pour le statut de conjoint collaborateur en 2010, 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, le RSI a procédé à une étude attentive des deux dossiers qui ont été régularisés, nécessitant le versement par Carine d'un arriéré de cotisations d'assurance vieillesse important.

Compte tenu des sommes réclamées, Carine a sollicité des délais de paiement auprès de l'organisme, 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 à nouveau auprès du RSI, en vue d'obtenir un nouvel examen bienveillant de la demande d'échéancier, eu égard aux circonstances particulières du dossier. 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 dans le cadre de l'enquête, que Carine, 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. Après examen du dossier par la commission de recours amiable, ces prestations ont été accordées rétroactivement (dossier n° 12-6284).

### **> La présentation d'observations devant les juridictions, nouvel outil du Défenseur des droits pour garantir le droit à la protection sociale**

En 2012, et pour la première fois, **le Défenseur des droits a présenté des observations devant les juridictions dans le domaine de la protection sociale**, comme l'y autorise la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011<sup>67</sup>.

Le recours à cette procédure permet de marquer **la volonté de l'Institution de multiplier les voies d'accès aux droits** en matière de protection sociale.

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la juridiction pour souligner la **nécessité d'assurer la sécurité juridique des assurés sociaux** amenés à changer de régime à l'occasion d'un changement d'activité professionnelle.

De la même manière, le Défenseur des droits a eu l'occasion de **réaffirmer le caractère intangible des pensions liquidées en l'absence de toute fraude**. Si la qualification de fraude, lorsqu'elle est démontrée, justifie la remise en cause des avantages indûment perçus, le Défenseur entend, pour sa part, demeurer attentif à l'usage qui en est fait par les organismes sociaux.

### **Le rappel des conditions d'ouverture du droit au rachat de cotisation**

L'introduction du dispositif de départ anticipé à la retraite par la loi du 21 août 2003 a permis aux assurés, âgés de 56 à 58 ans, d'effectuer une régularisation de cotisations arriérées. En validant des périodes travaillées aux âges de 14 et 15 ans, ils ont pu satisfaire aux conditions d'un départ avant leur 60<sup>e</sup> anniversaire.

Cette mesure de souplesse exceptionnelle a finalement été largement utilisée, en raison notamment d'un formalisme peu contraignant. Pour limiter le coût du dispositif et faire face à certains abus, les pouvoirs publics ont alors décidé de durcir les conditions d'ouverture du droit au rachat et d'étendre les contrôles quant à la validité des rachats effectués entre 2004 et 2007.

C'est ainsi que plusieurs pensionnés ayant cessé leur activité depuis plusieurs années se sont vus privés de leur pension de vieillesse et contraints de rembourser des montants importants (parfois plus de 50 000 €) au titre des pensions de retraite indûment perçues.

À l'occasion de plusieurs dossiers, le Défenseur des droits a constaté que la qualification frauduleuse avait été appréhendée très largement par les organismes. Il a ainsi rappelé qu'une telle décision d'annulation du rachat de cotisations ne pouvait, eu égard à ses conséquences, être envisagée sans que la manœuvre frauduleuse reprochée à l'assuré ne soit caractérisée et établie par l'organisme qui s'en prévalait. Le Défenseur a également formulé des observations dans une affaire soumise au tribunal des affaires de sécurité sociale (décision MSP 2012-129).

Attentifs aux arguments développés, les juges ont confirmé, en première instance, le principe d'intangibilité attaché à l'avantage de vieillesse liquidé, dès lors qu'aucune intention malhonnête n'était, comme en l'espèce, caractérisée (TASS de la Gironde, 18 décembre 2012). La caisse ayant fait appel du jugement, le Défenseur des droits présentera ses observations devant la cour d'appel.

<sup>67</sup> - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id>

La présentation d'observations devant les juridictions a également permis de **faire reconnaître le caractère discriminatoire de règles, identifiées comme telles par le gouvernement mais, néanmoins, maintenues dans l'ordonnancement juridique**. C'est ainsi que le Défenseur des droits a poursuivi la démarche, initiée par la Halde, visant à souligner le caractère discriminatoire du congé d'adoption, réservé en premier lieu aux femmes.

#### **L'affirmation du caractère discriminatoire de l'article L.331-7 du code de la sécurité sociale**

Par décision MLD 2012-97, 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, en date du 27 septembre 2011, rendu à la suite d'observations formulées par la Halde (cour d'appel de Reims, 24 octobre 2012). 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**

De la même manière, 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 puisque les affaires pendantes devant les juridictions aboutissent à des régularisations de prestation avant audience. 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 (décision MLD 2012-39<sup>68</sup>).

<sup>68</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-39.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-39.pdf)

#### **> Les recommandations pour étendre le droit à la protection sociale**

Le Défenseur des droits a émis des recommandations visant à **régler des difficultés soulevées** et conduisant à **étendre la protection sociale**.

Parmi ces recommandations, certaines concernent la branche famille. Le Défenseur des droits a ainsi **préconisé des mesures techniques de simplification** permettant de faciliter les démarches des allocataires ; elles pourraient opportunément trouver leur place dans la prochaine loi « *famille* ».

Le Défenseur des droits a **recommandé l'adoption de pratiques permettant de remédier soit à des dysfonctionnements, soit à des situations de discrimination**.

C'est la démarche qu'il a employée pour le cumul de l'aide au retour à l'emploi (ARE) et de la pension d'invalidité de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégories.

#### **Recommandation en direction de l'UNEDIC**

La convention d'assurance chômage du 6 mai 2011 a autorisé le cumul total des pensions d'invalidité de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégories avec les allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE). Néanmoins, ce cumul n'était autorisé que pour les pertes involontaires d'emploi postérieures au 1<sup>er</sup> juin 2011, date d'application de cette nouvelle convention.

Suite à l'intervention du Défenseur des droits, l'UNEDIC a formulé une instruction générale permettant un cumul total ARE / pension d'invalidité 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégories, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2011, pour les personnes placées dans cette situation, y compris lorsqu'elles avaient perdu leur emploi avant cette date (instruction DAJ UNEDIC).

Cette instruction ne répare cependant pas intégralement la discrimination subie par ces personnes avant le 1<sup>er</sup> juin 2011.

Une recommandation générale du Défenseur des droits a donc été adressée à l'UNEDIC visant aux réexamens des droits aux ARE versées à ces personnes avant le 1<sup>er</sup> juin 2011 (décisions MLD 2012-91<sup>69</sup>, MLD 2012-133<sup>70</sup>, MLD 2012-134 et MLD 2012-135<sup>71</sup>).

<sup>69</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mld-2012-91.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mld-2012-91.pdf)

<sup>70</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD%202012-133.pdf>

<sup>71</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD%202012-135.pdf>

Cette démarche a également été mise en œuvre pour l'accès aux prestations de chômage des conjoints des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

#### **Recommandation en direction du ministère des Affaires étrangères et européennes**

L'accès aux prestations de chômage des conjoints des fonctionnaires du MAEE soulève une difficulté. Lorsqu'ils sont employés à l'étranger sous contrat de droit local, ceux-ci se trouvent privés d'allocations chômage à leur retour en France. Dans sa décision MSP 2012-178, le Défenseur des droits a recommandé au Premier ministre de prendre toutes les dispositions nécessaires pour permettre l'accès aux droits de ces agents qui, nonobstant les contrats locaux, restent employés par la représentation française à l'étranger et subissent les aléas de carrières inhérents au statut de leur conjoint.

Il arrive parfois, dans des cas très rares il est vrai, que l'administration, tout en appliquant la règle écrite, soit amenée à exclure, de manière difficilement admissible au regard de l'équité, certains demandeurs du bénéfice de la protection sociale. Dans ces cas, le Défenseur des droits a pu, au titre de l'article 25 de la loi organique, **recommander à l'administration de s'affranchir des règles de droit pour « régler en équité »** la situation et aboutir à une **solution qui soit davantage conforme à la volonté du législateur.**

#### **Exemple de recommandation en équité**

Yolande, infirmière dans un hôpital public, a sollicité un congé parental à la naissance de son quatrième enfant. Ayant trouvé un emploi dans le secteur privé à proximité de son domicile, elle a démissionné de l'hôpital avant le terme de ce congé. Atteinte d'un cancer, elle a été placée en arrêt de travail.

La CPAM lui a notifié la suppression du versement des indemnités journalières qui lui étaient jusqu'alors octroyées au motif qu'elle ne répondait pas à la condition posée par la réglementation, à savoir avoir accompli 200 heures de travail salarié ou assimilé au cours des trois premiers mois de la période de référence. En effet, pendant cette période, Yolande était en congé parental. Bien qu'elle ait saisi la commission de recours amiable (CRA) et le TASS, elle n'a pas obtenu gain de cause. Elle a alors sollicité le Défenseur des droits.

Or, il résulte des dispositions législatives que si Yolande avait conduit son congé parental à son terme initialement prévu et repris immédiatement une activité professionnelle relevant du régime général de la sécurité sociale, la CPAM aurait dû lui verser les indemnités journalières en tenant compte des droits acquis par l'assurée avant son congé parental.

En définitive, seul le décalage de son embauche au 29 mars 2010, en lieu et place du 1<sup>er</sup> mars 2010, faisait obstacle à l'indemnisation.

Or cette embauche avait été différée pour des raisons parfaitement indépendantes de sa volonté, s'agissant du retard pris dans l'ouverture de la maison de retraite dans laquelle elle devait exercer en qualité d'infirmière.

Compte tenu de la situation médicale de Yolande, des raisons pour lesquelles elle a été privée de l'indemnisation de sa maladie et nonobstant les décisions rendues, le Défenseur a recommandé au vu de l'équité et non du droit applicable, un nouvel examen et, le cas échéant, qu'il soit procédé à la reprise du paiement des indemnités journalières.



**Emploi**

**La stratégie du Défenseur des droits dans le domaine de l'emploi est de renforcer l'effectivité du droit à l'égalité de traitement.** De fait, si le règlement amiable de certaines situations a connu un certain essor et a trouvé la place privilégiée qui lui revient désormais, **le recours au droit et le traitement juridictionnel des situations de discrimination**, qui permettent d'assurer l'effectivité de la règle de droit, **continuent à jouer un rôle d'autant plus important** qu'il s'appuie désormais sur une jurisprudence considérablement étoffée.

➤ **La présentation d'observations devant les juridictions pour lutter contre la discrimination**

L'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011<sup>72</sup> prévoit que « *les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter [le Défenseur des droits] à présenter des observations écrites ou orales. Le Défenseur des droits peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces juridictions; dans ce cas, son audition est de droit* ».

Sur ce fondement, le Défenseur des droits s'attache à **assurer l'effectivité du droit** et ce, de différentes manières.

- **Présenter des observations pour consolider la jurisprudence**

Le droit de la lutte contre les discriminations a considérablement progressé depuis la création de la Halde en 2005. **Capitalisant ces acquis juridiques** et dans les cas où il a estimé qu'il s'agissait de la stratégie la mieux adaptée, **le Défenseur des droits a pu décider de présenter ses observations devant les juridictions**. Cette voie d'accès aux droits, qui s'appuie sur les évolutions jurisprudentielles les plus récentes et contribue à les consolider, a été employée avec succès dans différents domaines.

**Discriminations fondées sur l'état de santé**

Dans le domaine de l'emploi privé, on constate une **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.

**La nullité d'un licenciement fondé sur l'état de santé de la salariée**

Francine a été rétrogradée puis licenciée pour faute grave. La Halde avait considéré que la jeune femme avait fait l'objet d'agissements constitutifs de harcèlement moral discriminatoire en lien avec son état de santé et d'un licenciement discriminatoire pour avoir dénoncé de tels agissements (décision MLD 2011-53<sup>73</sup> du 28 février 2011). Elle avait également décidé de présenter ses observations devant le conseil des prud'hommes d'Angoulême. Celui-ci a suivi son analyse, considérant que le licenciement était à la fois nul, abusif et discriminatoire (jugement du 3 octobre 2011).

Le mis en cause ayant fait appel, le Défenseur des droits a estimé opportun de poursuivre sur la voie contentieuse. Par délibération n° 2012-131, il a décidé de présenter ses observations devant la cour d'appel de Bordeaux.

Par un arrêt du 20 décembre 2012, la cour a confirmé le jugement en augmentant les dommages et intérêts octroyés à Francine, lui accordant au total plus de 60 000 €. La Cour a notamment relevé qu'« *aucune diligence n'a été faite par l'employeur pour adapter le poste de sa salariée à son état de santé (pas de demande auprès du médecin du travail, pas de saisine du CHSCT de l'entreprise, pas d'organisation écrite du mi-temps [thérapeutique])* ». Constatant une véritable rétrogradation, ainsi qu'un processus de mise à l'écart, elle a estimé que le licenciement devait être déclaré nul en tant qu'il était la conséquence de faits de discrimination en raison de l'état de santé de Francine.

<sup>72</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>73</sup>- <http://halde.defenseurdesdroits.fr/IMG/alexandrie/6100.PDF>

Cette stratégie a également été mise en œuvre avec succès dans le domaine de l'emploi public où, là aussi, la jurisprudence relative à la discrimination fondée sur l'état de santé s'est considérablement étoffée.

#### **Indemnisation du préjudice moral et matériel résultant d'un licenciement lié à l'état de santé**

Leïla est fonctionnaire de l'Éducation nationale en outre-mer. La majoration de traitement versée aux agents affectés dans les départements d'outre-mer, majoration dont bénéficiait Leïla, lui a été supprimée durant son congé de maladie consécutif à un accident de service.

Le Défenseur a estimé qu'elle a été victime d'une inégalité de traitement et d'une discrimination en lien avec son état de santé. Il a décidé de présenter ses observations dans le cadre du recours introduit par la réclamante devant la cour administrative d'appel (décision MLD 2012-35).

Par arrêt du 27 décembre 2012 (n° 12BX00034), la cour a suivi l'analyse développée par le Défenseur et rétabli Leïla dans ses droits.

Le rectorat a été condamné à l'indemniser du préjudice matériel subi, augmenté d'une somme de 2 000 € au titre du préjudice moral.

La jurisprudence administrative relative à l'aptitude physique pour les maladies évolutives s'applique désormais aux militaires.

#### **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**

Michel, un ancien sous-officier, affecté dans un escadron de gendarmerie mobile, s'est vu refuser son recrutement dans le corps des sous-officiers de carrière (SOC) à l'issue de son contrat d'engagement de six ans, en raison de son inaptitude physique liée à une maladie évolutive.

La Halde a considéré qu'il a été victime d'une discrimination prohibée fondée sur le handicap et a recommandé au ministre de la Défense de réexaminer la situation professionnelle de l'intéressé ou, à défaut, d'indemniser les préjudices subis (délibération n° 2011-100 du 18 avril 2011).

Ces recommandations n'ayant pas été suivies d'effet, Michel a saisi le tribunal administratif. Le Défenseur des droits a estimé opportun d'adresser ses observations à la juridiction soulignant le caractère discriminatoire du refus de recrutement contesté (décision MLD 2012-78<sup>74</sup> du 26 juin 2012).

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 (TA d'Orléans, 23 octobre 2012, n° 1000346)<sup>75</sup>.

Ce jugement, qui bénéficie directement à Michel, 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, n° 299943).

<sup>74</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-78.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-78.pdf)

<sup>75</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2012-78\\_jugement.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2012-78_jugement.pdf)



## Discriminations à l'égard des femmes

**Une part importante des réclamations adressées au Défenseur des droits concerne les discriminations à l'égard des femmes, qu'elles soient liées à leur état de grossesse ou à leur situation de famille.** Ces discriminations expliquent la difficulté d'accès des femmes aux postes supérieurs, que ce soit dans les entreprises ou dans les administrations, phénomène appelé « *plafond de verre* ».

Les réclamantes ayant souvent saisi en parallèle les juridictions, **le Défenseur des droits a été amené à de nombreuses reprises au cours de l'année 2012 à présenter ses observations** devant celles-ci.

L'efficacité de ce mode d'intervention est d'autant plus grande qu'elle s'appuie sur une jurisprudence qui s'est considérablement étoffée là aussi en matière de retour de congé de maternité.

C'est ce que montre, par exemple, le jugement du conseil des prud'hommes de Boulogne-Billancourt du 2 février 2012 qui, après avoir entendu les observations du Défenseur des droits, a condamné la société ayant licencié la salariée à son retour de congé de maternité au paiement de plus de 34 000 € au titre de dommages et intérêts pour nullité de licenciement.

**Les discriminations visent aussi les femmes reprenant leur activité** après avoir bénéficié d'un congé parental d'éducation.

#### Reconnaissance d'une discrimination fondée sur le bénéfice d'un congé parental

Marie-Claire 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 des 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 (CPH de Carcassonne, 8 mars 2012).

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 Marie-Claire et la première sanction, et le fait qu'aucune des sanctions dont elle avait fait l'objet n'était justifiée par l'employeur. 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 bénéficier d'un congé parental, et donc avec sa situation de famille, constituant ainsi une discrimination (décision LCD 2011-55).

## Discriminations syndicales et méthode des panels de comparaison

La jurisprudence relative aux retards d'évolution de carrière en raison d'une discrimination syndicale s'étant elle aussi consolidée, la présentation d'observations devant la juridiction s'avère souvent opportune en la matière.

#### Une discrimination syndicale entraînant une indemnisation et un rappel de salaire

Le contrat de travail de Clément, ingénieur de production junior, a été transféré à une autre société avec reprise d'ancienneté. Estimant que ses conditions de travail s'étaient dégradées à partir du moment où il avait été nommé délégué syndical, ce salarié avait saisi la Halde.

Dans le cadre de l'enquête, un panel de salariés embauchés dans les mêmes conditions que Clément a été élaboré. Il 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 (délibération n° 2011-057 du 7 mars 2011).

La cour a suivi le raisonnement repris par le Défenseur ainsi que les panels constitués. Après avoir rappelé qu'il convenait de distinguer les périodes antérieures et postérieures au fait générateur de la discrimination, elle a souligné qu'« *il existe une imbrication totale entre les salariés de ces deux entités et qu'il existe une situation de travail comparable s'agissant de l'appartenance à l'une ou l'autre de ces entités* » (cour d'appel de Versailles, 22 mai 2012).

Cet arrêt, qui permet à Clément de bénéficier de rappels de salaire, d'une augmentation de rémunération et de 10 000 € de dommages et 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.

## Discrimination fondée sur l'origine

Ce mode d'intervention du Défenseur des droits a également permis de mettre fin, au terme d'une longue procédure, à la discrimination salariale dont étaient victimes les salariés de nationalité marocaine employés par une entreprise publique de charbonnage.

### La soumission du rachat de prestations de logement et de chauffage à une condition de nationalité : une pratique contraire au principe de l'égalité de traitement garanti par le droit européen

Le rachat de prestations de logement et de chauffage était refusé aux mineurs de fond au motif de leur nationalité marocaine. La Halde, qui a initialement examiné les réclamations, a conclu au caractère discriminatoire de ces décisions, considérant que le fait de soumettre le rachat de ces prestations à une condition de nationalité constituait une pratique contraire au principe de l'égalité de traitement garanti par le droit européen et l'accord euro-méditerranéen CE-Maroc du 26 février 1996 (délibération n° 2008-38 et suivantes du 3 mars 2008). Aucune indemnisation n'ayant été proposée aux mineurs, ceux-ci ont saisi le conseil des prud'hommes, devant lequel la Halde a présenté des observations (n° 2009-104 et suivantes du 16 février 2009). La juridiction a condamné l'agence nationale à payer à chacun des demandeurs une somme de 40 000 € au titre de la perte de chance : « (...) à raison des refus discriminatoires d'attribution de rachats des avantages en nature, dont il a été parlé plus haut, opposé par leur employeur, (...), les requérants se sont vus privés de la possibilité d'acquérir leurs logements à un prix modique pour se constituer un capital foncier bonifiable dans le temps et susceptible d'être transmis par succession à leurs familles » (conseil des prud'hommes de Douai, 22 mars 2010). Dans le cadre de l'appel, la juridiction a de nouveau suivi les observations de la Halde (délibérations n° 2010-242 et suivantes du 18 octobre 2010), et réaffirmé le caractère discriminatoire des refus (cour d'appel de Douai, 19 mars 2011). Le pourvoi en cassation formé par leur ancien employeur a permis au Défenseur de présenter ses observations (décision LCD 2012-52). Le pourvoi a été rejeté (arrêt du 27 février 2013)<sup>76</sup> permettant ainsi aux mineurs d'obtenir gain de cause à l'issue d'un long combat judiciaire.

## • Observations du Défenseur des droits et transactions « à la barre »

Effet indirect de la consolidation de la jurisprudence et de l'**effet dissuasif de l'intervention du Défenseur des droits devant les juridictions**, il arrive que les parties, malgré le choix initial de la voie contentieuse, trouvent finalement un **accord financier juste avant l'audience**. Elles demandent alors au juge de prendre acte de la transaction, ce qui éteint le contentieux. **Ces transactions « à la barre » ont sensiblement augmenté en 2012**. Elles ont pu intervenir dans différentes situations.

### Transaction financière avant audience en matière de harcèlement sexuel

Laetitia a été embauchée en contrat à durée indéterminée en qualité de consultante. 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 Laetitia constituaient un harcèlement sexuel discriminatoire, au regard de l'article 1<sup>er</sup> 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 prud'hommes (décision LCD 2012-73). Une transaction financière est intervenue entre les parties peu de temps avant l'audience.

<sup>76</sup> - [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_lcd-2012-52.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_lcd-2012-52.pdf)

### • Présenter des observations à l'initiative des juridictions

En 2012, le Conseil d'État, à la suite des juridictions du premier et second degré, a sollicité les observations du Défenseur des droits sur un recours qui lui a été adressé pour des faits de harcèlement moral.

#### **Demande d'observation en matière de harcèlement moral à caractère discriminatoire**

Bien qu'ayant d'emblée constaté qu'Étienne, le requérant ne soulevait à aucun moment le caractère discriminatoire des faits allégués, que ce soit à son encontre ou à l'égard de sa famille, le Défenseur des droits s'est néanmoins interrogé sur le point de savoir s'il n'avait pas entendu soulever l'existence éventuelle d'une discrimination par association, Étienne pouvant s'estimer discriminé à raison du handicap de son fils.

Aux termes de la décision MLD 2012-70, le Défenseur a considéré qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les faits de harcèlement moral évoqués étaient susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire. Sans se prononcer sur le fond, le Conseil d'État a annulé l'arrêt pour un vice de procédure et renvoyé l'affaire devant de la cour d'appel, (arrêt du 12 novembre 2012).

### • Présenter des observations pour faire évoluer le droit

Le Défenseur des droits peut parfois estimer opportun de présenter ses observations devant la juridiction afin de **contribuer à faire évoluer le droit applicable au bénéfice du réclamant**.

Cette stratégie d'intervention a permis de faire **évoluer la jurisprudence relative à la reconnaissance de la nullité de la rupture de période d'essai consécutive à un congé de maternité**, conformément à la proposition de réforme législative faite par la Halde et reprise à son compte par le juge.

#### **Reconnaissance de la nullité de la rupture de la période d'essai en raison de la discrimination**

Myriam, 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 1<sup>er</sup> février 2011 assorti d'une période d'essai de 3 mois.

En raison de risques majeurs pour sa grossesse, Myriam a été arrêtée et a dû retarder sa prise de fonctions de quelques jours par rapport à la date prévue.

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.

Dans sa décision LCD 2011-78, 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 décidé de présenter ses observations devant le conseil de prud'hommes d'Angoulême.

Dans son jugement en date du 3 septembre 2012, 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 € de dommages et intérêts.

- Les observations présentées par le Défenseur des droits ont eu un triple intérêt : aider la réclamante à constituer son dossier de façon à faire valoir ses droits devant la juridiction ;
- présenter, en tant qu'observateur, la situation et le cadre juridique applicable ;
- faire évoluer la jurisprudence et faire reconnaître 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.

## Emploi public et discrimination indirecte

En emploi public, le Défenseur des droits a souhaité **contribuer à renforcer la place de la discrimination indirecte devant le juge administratif**.

### Reconnaissance d'une discrimination indirecte fondée sur le handicap

Jean-Claude, 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 Jean-Claude dès lors qu'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 (décision MLD 2013-2)<sup>77</sup>.

Ce dernier a estimé qu'au regard du dispositif adapté de la charge de la preuve en matière de discrimination (CE, 30 octobre 2009, n° 298348<sup>78</sup>), les éléments produits devant lui 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 TA a donné satisfaction au réclamant (TA de Besançon 19 mars 2013 n° 1000955).

L'évolution jurisprudentielle, à laquelle a pris part le Défenseur des droits, est d'autant plus à souligner que le juge administratif n'a, qu'en de très rares hypothèses, admis la discrimination indirecte (CE, 18 octobre 2002, *Spaggiari*, req n° 224804 et 236744 et CAA, Paris 20 janvier 2000, *Pagaux*).

Dans la mesure où elle a déjà fait ses preuves dans le domaine de l'emploi privé, le Défenseur des droits a également **tenté de faire émerger, dans le contentieux administratif, l'utilisation de la méthode dite des panels comparatifs** pour les dossiers de déroulement de carrière des agents publics.

### L'utilisation de panels comparatifs pour le déroulement de carrière des agents publics

Des ouvriers de l'État estimaient avoir subi des retards de carrière en raison de leurs mandats syndicaux.

Après enquête, le Défenseur des droits a considéré 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 placés dans une situation comparable, mais dépourvus de mandats syndicaux, comme en attestent les tableaux comparatifs de l'évolution de carrière de leurs collègues ayant la même ancienneté, engagés dans la même filière professionnelle et au même niveau de classification. Estimant la situation discriminatoire, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la cour administrative d'appel (décision MLD 2012-9 à 19).

Comme l'y a invité le Défenseur dans ses décisions précitées, la cour a 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, et donné satisfaction à deux des réclamants (CAA de Nantes, 19 juillet 2012). Les réclamants déboutés s'étant pourvus devant le Conseil d'État, le Défenseur des droits aura l'occasion de formuler ses observations.

<sup>77</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2013-2.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2013-2.pdf)

<sup>78</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision\\_mld-2013-2\\_jugement.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision_mld-2013-2_jugement.pdf)

➤ **Privilégier le règlement amiable des litiges en matière de discrimination**

Le règlement amiable des litiges présente l'avantage de **régler rapidement** les problèmes et contribue à désengorger les juridictions. Il a prouvé son efficacité autant dans le domaine de l'emploi public que privé.

**Absence d'évolution de carrière d'une salariée en raison d'un état de grossesse et des activités syndicales**

Sylvie 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 Sylvie une augmentation de sa rémunération ainsi qu'un meilleur positionnement hiérarchique (dossier N° 2011-06062).

**L'obtention d'un temps partiel thérapeutique par un agent public**

Bien que reconnu apte à reprendre ses fonctions à temps partiel thérapeutique après un congé maladie, Stéphane, agent public, est resté sans affectation pendant un an en dépit de ses demandes réitérées.

Stéphane souhaitait obtenir, à l'issue de son temps partiel thérapeutique, une reprise de ses fonctions sur un poste adapté comportant des horaires aménagés, afin de pouvoir progressivement se réadapter à son travail. Grâce à l'intervention des services du Défenseur des droits, il a obtenu une affectation conforme à ses souhaits (dossier N° 2012-01337).

**L'obtention de l'affectation souhaitée par un fonctionnaire**

De la même manière, le Défenseur a été saisi d'une réclamation relative aux refus successifs, opposés durant deux ans, au recrutement d'un agent par la voie de la mutation, sur un emploi vacant d'aide-soignant, au sein d'un centre hospitalier, en raison de son handicap.

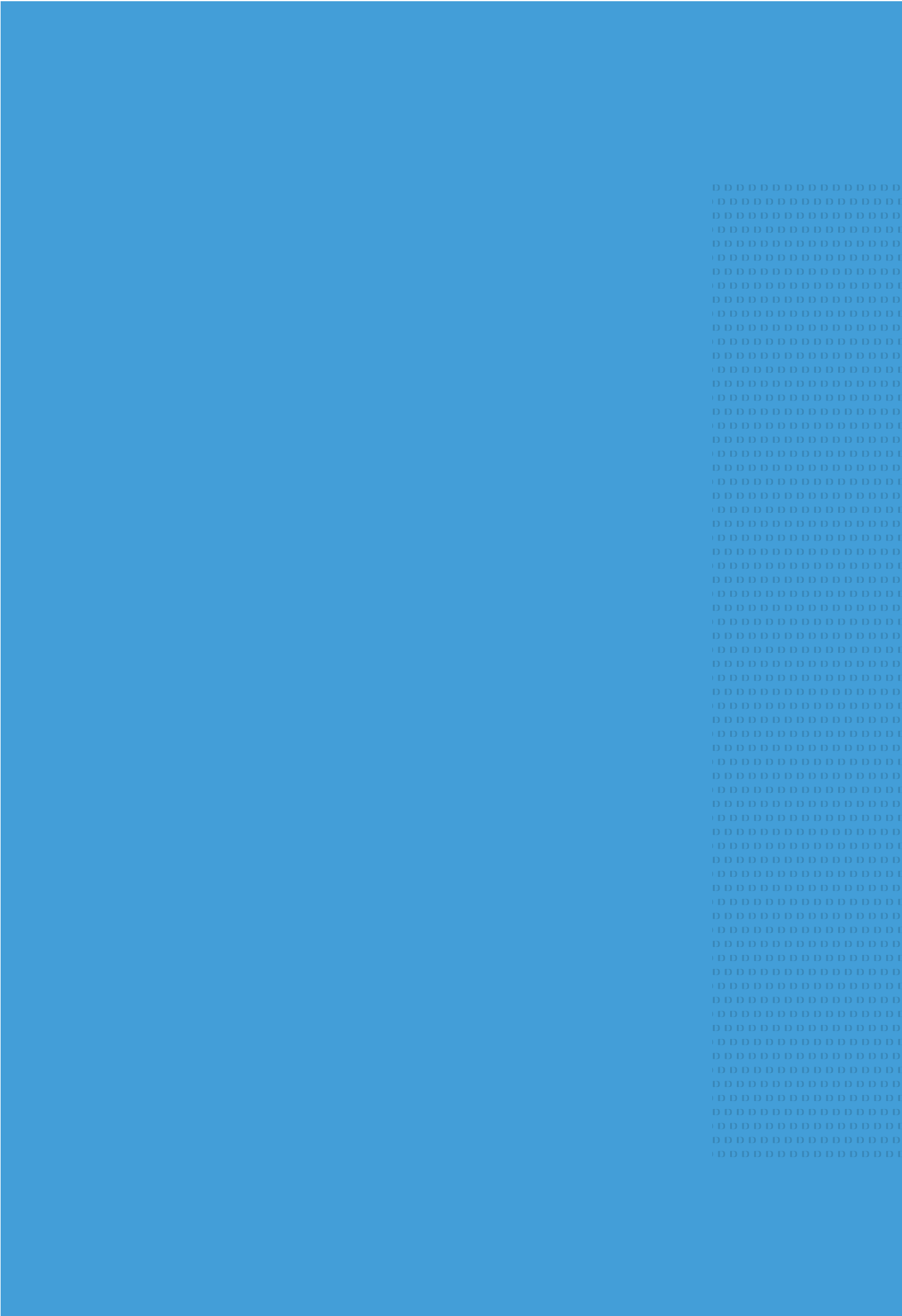
Là encore, après l'intervention des services du Défenseur des droits, le réclamant a obtenu une affectation correspondant aux souhaits qu'il avait exprimés. (dossier N° 2011-07871)

Le règlement amiable donne également satisfaction et peut ainsi constituer **une alternative efficace aux solutions contentieuses** dans les situations les plus conflictuelles, à première vue peu propices à ce mode de résolution des litiges, telles que le harcèlement moral.

**Une mutation professionnelle liée à l'état de santé du réclamant**

Rudy 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. Rudy 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 Rudy une prime exceptionnelle de 400 € relative aux permanences effectuées lors de sa mutation (dossier N° 2011-08105).



# 02-

## DE LA **PROMOTION** **DES DROITS** ET DE L'ÉGALITÉ



L'accent mis en matière de promotion des droits et de l'égalité traduit l'importance d'une action qui ne soit pas exclusivement corrective mais qui permette en changeant les pratiques et en réformant les textes, de minimiser les risques de ruptures d'égalité, de dysfonctionnements des services publics, d'atteintes aux droits, de manquements à la déontologie des forces de sécurité et de discrimination.

Elle vise ainsi à garantir les droits du citoyen en veillant à ce que la prise en compte des principes fondamentaux qui doivent présider à l'élaboration du droit et sa bonne application préservent citoyens ou usagers d'actions illégales ou inéquitables.

En articulant protection des victimes et promotion des droits, le Défenseur des droits vise donc à éviter que ne naissent, ne se reproduisent ou ne se perpétuent des situations d'atteintes aux droits sur lesquelles il se bornerait à intervenir *a posteriori*, pour défendre les victimes. Il a en effet également pour objectif d'agir *ex ante* sur les acteurs sociaux, économiques, culturels, politiques... pour garantir la juste application du droit et la bonne prise en compte des droits et libertés individuels, de façon à éviter que les citoyens ne se retrouvent exposés à de tels manquements.

Cette fonction de prévention est particulièrement déterminante pour les plus vulnérables, qui sont aussi souvent ceux qui ont le plus de mal à connaître leurs droits et à les faire reconnaître. Elle permet de leur éviter de se trouver davantage fragilisés par une exposition répétée à des atteintes aux droits, face auxquelles le renoncement est trop souvent de mise.

Au service du citoyen, l'action de promotion consiste ainsi à prévenir les atteintes aux droits et libertés et vise à accompagner la mise en place par les acteurs des secteurs public et privé de politiques proactives favorisant l'accès aux droits et à l'égalité.

Une telle action peut s'appuyer sur l'analyse de réclamations parvenues à l'Institution pour, à la lumière des occurrences observées, faire émerger les situations de risque accru ou identifier des publics particulièrement exposés.

La mission de promotion des droits et de l'égalité associe plus particulièrement les travaux du département « *Promotion des droits et de l'égalité* », du département « *Réseau territorial* » et du service des affaires européennes et internationales.

La mission de promotion des droits et de l'égalité est inscrite au cœur même de la loi organique créant le Défenseur des droits.

Indissociable de sa mission de protection des victimes, elle figure dans de nombreux textes européens ou internationaux, comme, par exemple, la directive européenne 2000/43 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité sans différence de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>1</sup>, la convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>2</sup> ou encore la Convention internationale des droits de l'enfant<sup>3</sup>.

Avec la Charte des droits fondamentaux<sup>4</sup>, l'Union européenne a élevé l'égalité au rang de valeur fondatrice de l'Union, avec la dignité, la liberté et la solidarité.

L'avis rendu en mars 2011 par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les structures nationales de promotion de l'égalité synthétise les fonctions dévolues à ces structures. Elles :

- *appliquent la législation sur l'égalité de traitement en prêtant notamment assistance aux plaignants, en menant des enquêtes sur les cas de discrimination et en examinant les affaires ;*
- *informent sur les droits consacrés par cette législation et sur la manière de les exercer, et contribuent à sensibiliser l'opinion à la question de l'égalité et à la promotion d'une société plus équitable ;*
- *établissent une base de connaissances et réunissent des données concrètes par le biais d'un travail d'enquête et de projets de recherche visant à soutenir la lutte contre la discrimination et l'inégalité ;*
- *fournissent aux responsables politiques, aux employeurs et aux prestataires de services des conseils et une aide pour adopter des bonnes pratiques en matière de promotion de l'égalité, de prise en compte de la diversité et d'élimination de la discrimination.*

La création du Défenseur des droits a consacré le déploiement de l'action de promotion des droits et de l'égalité dans les quatre missions qui lui sont dévolues. De ce fait, cette action préventive, déjà menée au sein de la Halde et chez la Défenseure des enfants, s'est vue étendue à la déontologie de la sécurité, ainsi qu'à la promotion des droits et libertés dans les relations avec les services publics.

Au service du citoyen, l'action de promotion consiste à prévenir les atteintes aux droits et libertés et contribue à accompagner la mise en place par les acteurs des secteurs public et privé de politiques proactives favorisant l'égalité.

À la différence du traitement des saisines individuelles, la promotion de l'égalité s'appuie principalement sur une analyse des pratiques et vise des actions systémiques, inscrites dans la durée pour permettre le changement des pratiques.

Ces actions sont conduites dans une logique partenariale, pour prendre pleinement en compte la réalité vécue par les acteurs de l'emploi, du logement...

Bénéficiant de la mobilisation transversale des agents des différents départements, ces actions sont pilotées par le département de la promotion des droits et de l'égalité chargé d'en garantir la cohérence globale au sein du Défenseur des droits.

## **A** Développement des actions en matière de promotion des droits et de l'égalité

**Chargé d'organiser et d'animer le dialogue avec les acteurs des différents domaines d'intervention du Défenseur des droits, et notamment la concertation avec la société civile (ONG, associations...), le département « *Promotion des droits et de l'égalité* » est garant de la prise en compte conjointe des différents moyens d'intervention que le Défenseur des droits peut mobiliser : accompagnement des acteurs en vue du changement des pratiques, impulsion de réformes, suivi des recommandations, évaluation des actions.**

L'action de prévention des dysfonctionnements des services publics, des atteintes aux droits de l'enfant, des discriminations et des atteintes à la déontologie de la sécurité porte sur le respect ou l'évolution des textes (conventions, lois, règlements, chartes...), comme sur les *pratiques* des acteurs dans différents domaines (l'emploi, le logement, l'éducation, les biens et services...).

1- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/raa-2012/directive-200-43-cue.pdf>

2- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/cidph-et-pf.pdf>

3- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense\\_des\\_droits\\_des\\_enfants/Presentation-de-la-convention-internationale-des-droits-de-l-enfant.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/defense_des_droits_des_enfants/Presentation-de-la-convention-internationale-des-droits-de-l-enfant.pdf)

4- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/raa-2012/charte-droits-fondamentaux-ue.pdf>

Ces modalités d'actions permettent aussi l'identification, l'élaboration ou l'appropriation de *bonnes pratiques* en partenariat avec les acteurs de terrain soit plus de 700 partenaires (administrations, entreprises, partenaires sociaux, intermédiaires de l'emploi, collectivités territoriales, bailleurs publics et privés, associations, universitaires et chercheurs...) notamment *via* des conventions ou des groupes de travail (issus du comité d'entente handicap, ou du comité LGBT par exemple).

La promotion des droits et de l'égalité vise dès lors, dans le secteur public comme dans le secteur privé, à garantir aux personnes l'accès à leurs droits ainsi qu'à l'égalité, droits qui ne sauraient être seulement énoncés formellement mais doivent être traduits de façon concrète et réelle.

La fusion fin 2012 du département « *Promotion des droits et de l'égalité* » et du département « *Réforme* » permet notamment, par la mutualisation des équipes, de garantir la synergie et la bonne prise en compte de la complémentarité des approches : sensibilisation / appui au développement de nouvelles formations / analyse des systèmes / changement des pratiques / changement des textes. Elle facilite l'évolution des différentes missions par leur découplage.

**Structuré pour ces missions autour de deux pôles (« *Promotion des droits fondamentaux et réforme* » d'une part et « *Promotion des droits des usagers des services publics et réforme* » d'autre part), le département « *Promotion des droits et de l'égalité* » constitue désormais, pour les secteurs d'instruction des réclamations, comme pour les partenaires extérieurs du Défenseur, un interlocuteur aux approches coordonnées et chargé d'une approche systémique des sujets.**

## I - INFORMER, SENSIBILISER, ANALYSER ET DIALOGUER

### Informers

L'accès aux droits est étroitement lié à la connaissance des droits. Parce que les droits des citoyens et usagers induisent des obligations pour les acteurs économiques, sociaux, le Défenseur des droits mobilise des vecteurs et outils de communication divers à destination des victimes ou auteurs potentiels d'atteintes aux droits.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a lancé un ensemble de lettres thématiques destinées à mieux informer les acteurs de la déontologie de la sécurité, de la protection de l'enfance, de l'égalité dans l'entreprise, ainsi que les professionnels du droit.

Outre une information sur ses propres décisions ou actions en matière de médiation..., ces lettres permettent de porter à la connaissance de leurs lecteurs des jurisprudences particulièrement pertinentes, ainsi que des outils pratiques utiles pour développer l'égalité dans leur domaine. L'ensemble de ces publications permet également de valoriser les bonnes pratiques identifiées par le Défenseur des droits et de faciliter leur appropriation.

Au cours de l'année 2012, **plusieurs lettres d'information thématiques**<sup>5</sup> suivantes ont été lancées :

- la **Lettre d'Information pour Développer l'Égalité en Entreprise**, dite LIDÉE<sup>6</sup>. Trimestrielle, elle permet aux acteurs de l'entreprise (chefs d'entreprise, DRH, délégués syndicaux...) d'être informés régulièrement des prises de position du Défenseur des droits, des outils pratiques à leur disposition, des succès obtenus tant par la médiation que par des actions contentieuses et des évolutions du droit... Le premier numéro a été publié le 20 septembre 2012 et diffusé par voie électronique à près de 2 000 personnes et institutions.
- la **lettre de l'expertise juridique**, dite Actualités & expertise<sup>7</sup> : destinée à l'ensemble des acteurs de la société civile dans les différents champs de compétences de l'Institution ainsi qu'aux acteurs du droit, cette lettre trimestrielle recense et explicite un ensemble de décisions particulièrement significatives du Défenseur, propose une veille juridique et rend compte des rapports publics et guides que le Défenseur est appelé à publier. Elle est adressée à plus de 2 000 destinataires. Son premier numéro a paru en octobre 2012.

Ont ensuite suivi deux autres lettres plus spécialisées :

- la **Lettre sur les droits de l'enfant**<sup>8</sup> : semestrielle, elle a vu son premier numéro publié le 20 novembre 2012, à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'enfant. Elle a été diffusée auprès de plus de 2 000 destinataires, individuels et institutionnels.
- la **Lettre des Acteurs de la Sécurité**<sup>9</sup> : @lias. Publication semestrielle, @lias a paru pour la première fois en décembre 2012 et a été diffusé à plus de 2 000 acteurs de la sécurité et associations. Elle permet d'informer les acteurs de la déontologie de la sécurité des prises de position de l'Institution ainsi que de jurisprudences pertinentes et d'initiatives revêtant un intérêt particulier.

Afin de développer la prise de conscience des victimes potentielles comme celle des acteurs éventuels de dysfonctionnements des services publics, atteintes aux droits, ruptures d'égalité, discriminations, le Défenseur a également publié en 2012 plusieurs **plaquettes** de sensibilisation aux droits, comportant des informations sur les protections, les droits des usagers et les devoirs des acteurs. Ainsi, 200 000 exemplaires de la plaquette **Emploi et handicap**<sup>10</sup> mise à jour ont été diffusés.

5- <http://www.defenseurdesdroits.fr/documentation/lettres-dinformation>

6- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/news\\_entreprise\\_papier\\_n2.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/news_entreprise_papier_n2.pdf)

7- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nl\\_juridique\\_1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nl_juridique_1.pdf)

8- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/news\\_enfant\\_papier1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/news_enfant_papier1.pdf)

9- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nl\\_deonto\\_1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/nl_deonto_1.pdf)

10- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-handicap\\_1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-handicap_1.pdf)

De même, pour informer les victimes potentielles et les employeurs du fait que les femmes bénéficient d'une protection contre les discriminations auxquelles elles peuvent être exposées à l'occasion d'une grossesse, le Défenseur des droits a mis à jour et publié une nouvelle édition de la plaquette **Grossesse et discrimination**<sup>11</sup>.

Ces deux documents sont téléchargeables sur le site du Défenseur. Ils s'adressent à la fois aux victimes potentielles et aux acteurs de l'emploi auxquels ils expliquent leurs droits et obligations.

En septembre 2012, le Défenseur des droits a par ailleurs produit un ensemble de plus de 60 questions/réponses sur l'emploi des personnes handicapées<sup>12</sup>, disponible en ligne. Le besoin d'un tel outil pédagogique a été exprimé au sein du comité d'entente « handicap » mis en place par le Défenseur des droits. Sa conception a été élaborée par un groupe de travail issu du comité d'entente.

### Sensibiliser et former

La lutte contre les stéréotypes et les préjugés est au cœur du combat pour l'égalité. Dans ce cadre, le Défenseur des droits, en lien avec un ensemble d'organisations de la société civile mais aussi d'acteurs économiques, sociaux, culturels... s'attache, au-delà du travail d'accompagnement des victimes et réclamants, à mener une action sur les représentations sociales et culturelles.

S'attachant à faire prendre à chacun conscience des risques de discriminations qui peuvent surgir dans tout un ensemble de situations de la vie sociale et professionnelle, le Défenseur des droits propose **3 modules de sensibilisation et de formation à distance**<sup>13</sup>, ludiques et pédagogiques, portant sur, respectivement, la promotion de l'égalité dans la vie quotidienne, dans l'éducation et dans l'emploi.

En 2012, son action pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés s'est aussi manifestée de manière innovante par une initiative conjointe avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)<sup>14</sup>, portant sur la retransmission des **jeux paralympiques** de Londres, du 29 août au 9 septembre 2012. En liaison avec les principales fédérations sportives de personnes handicapées (Fédération française du sport adapté<sup>15</sup> et Fédération handisport<sup>16</sup>), le Défenseur des droits a alerté le CSA sur l'importance d'une couverture appropriée des jeux paralympiques, qui permette de réellement mettre en valeur les performances sportives des intéressés. Le 15 février 2012, une initiative commune des deux institutions a permis de réunir l'ensemble des décideurs dans le champ médiatique et de lancer un comité de suivi conjoint. L'importance de telles démarches avait été rappelée lors de l'audition du Défenseur des droits par le comité permanent de la

diversité de France Télévisions, présidé par M. Hervé Bourges, le 6 mars 2012, au cours duquel avait notamment été rappelé que l'objectif d'une meilleure visibilité des personnes handicapées sur les écrans figure dans le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions. La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées rappelle ainsi l'importance d'une perception positive des personnes handicapées et une conscience sociale plus poussée à leur égard. Si la couverture médiatique obtenue est en progrès, le Défenseur des droits souhaite que des efforts plus marqués lors de prochaines manifestations de ce type permettent de donner une plus grande visibilité aux sportifs en situation de handicap à l'avenir.

Le Défenseur est également intervenu publiquement à l'occasion de plusieurs journées internationales, notamment lors de la Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, pour l'élimination des discriminations raciales, pour les droits des femmes...

Pour saluer les progrès en matière de prise en compte **de l'autisme** mais aussi sensibiliser au besoin de poursuivre les efforts, le Défenseur des droits a publié, à l'occasion de la V<sup>e</sup> Journée mondiale de sensibilisation à l'autisme, une tribune interpellant sur la nécessité d'une mobilisation accrue pour passer « *de la prise en charge à la prise en compte* »<sup>17</sup> des personnes autistes et de leur entourage.

Parce que les préjugés et le racisme nuisent à la cohésion sociale et au vivre ensemble, le Défenseur des droits a publié en mars 2013, à l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre les **discriminations raciales**, une tribune dénonçant les graves atteintes que le racisme portait aux principes républicains fondamentaux.

Toujours pour développer cette prise de conscience, le Défenseur des droits a apporté son concours à la rédaction d'un guide juridique contre les incivilités, les violences et les discriminations dans **le sport**<sup>18</sup>. Cette publication, diffusée depuis janvier 2013, est destinée à l'ensemble des acteurs du sport intervenant sur le territoire (fonctionnaires de la fonction publique d'État ou territoriale, élus territoriaux, fédérations sportives et dirigeants associatifs).

Il a également été consulté par le ministère des Sports sur l'élaboration d'une formation de formateurs sur la lutte contre les « *incivilités, les violences et les discriminations* ».

D'autres projets sont en cours de finalisation, notamment un outil national de recensement des discriminations, violences et incivilités, ainsi qu'une « *charte du respect de l'autre dans le sport* » destinée aux fédérations sportives, aux futurs licenciés, ainsi qu'aux arbitres.

11- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-grossesse-discrimination\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-grossesse-discrimination_0.pdf)

12- <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/la-promotion-de-legalite/quest-rep-dpde>

13- <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/la-promotion-de-legalite/presentation#elearning>

14- <http://www.csa.fr/>

15- <http://www.ffsa.asso.fr/>

16- <http://www.handisport.org/>

17- <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000695/0000.pdf>

18- <http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/guidejuridique.pdf>

Pour développer la connaissance des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a également mis à jour un **kit pédagogique** sur les droits de l'enfant<sup>19</sup>, accessible sur son site. Organisé en un ensemble de fiches conçues pour de jeunes adolescents et pouvant faire l'objet d'une exploitation pédagogique en classe, il permet notamment un travail approfondi sur la Convention internationale des droits de l'enfant et les droits fondamentaux qui y sont énoncés.

Pour répondre aux obligations de l'article 36 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits publie chaque année un rapport consacré aux droits de l'enfant à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant. En 2012 celui-ci portait sur **« Enfants et écrans : grandir dans le monde numérique »**<sup>20</sup>, qui 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.

#### PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUR LES ENFANTS ET LES ÉCRANS

- Instaurer une **co-régulation** des politiques du numérique en direction des enfants et des adolescents.
- Rendre **visibles** les modalités de signalement des contenus illicites et des contenus ou comportements inappropriés, et mieux informer les jeunes sur leurs responsabilités dans l'utilisation d'Internet.
- Faire reconnaître aux mineurs le **droit à l'oubli** et le **droit au déréférencement**, et intégrer le droit au déréférencement au règlement européen en préparation.
- Inciter au niveau international les acteurs privés du numérique à l'**autorégulation**.
- Développer une **politique de recherche** pluridisciplinaire et indépendante sur les usages, les effets et les conséquences de la généralisation du numérique pour les enfants.
- Soutenir la **formation** des acteurs intervenant auprès des enfants.
- Former les policiers et gendarmes à la spécificité des procédures en matière de **cyberdélinquance**.
- Intégrer l'obligation dans toutes les publicités d'indiquer l'interdiction des **jeux d'argent et de hasard** en ligne aux moins de 18 ans, au sein de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010.
- Élaborer un texte législatif afin de rendre contraignantes les recommandations sur les **publicités** insérées dans les jeux vidéo.
- Étendre à **Arte** les dispositions promues par le CSA.

#### Analyser pour faire changer les pratiques

Au sein du département « *Systèmes d'information, documentation et études* », et en lien avec les différents départements, une mission coordonne les différents travaux d'études ou de recherches indépendants lancés par l'Institution au titre de l'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011<sup>21</sup>.

Ces travaux sont susceptibles de contribuer :

- au traitement des réclamations individuelles et notamment à la preuve des discriminations<sup>22</sup>;
- aux activités de promotion des droits et de l'égalité et à l'action territoriale de l'Institution;
- à l'évaluation des politiques d'égalité des entreprises ou des administrations;
- aux différents collèges du Défenseur des droits pour documenter leurs avis et recommandations.

En 2012, la programmation thématique, établie annuellement par un comité des études qui réunit l'ensemble des services sous la présidence du secrétaire général, a notamment permis le lancement par le Défenseur des droits de trois projets de recherches.

#### > Inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

Afin d'analyser les mécanismes qui contreviennent à l'effectivité du principe d'égalité, le Défenseur des droits a lancé en collaboration avec la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP<sup>23</sup>), une série de travaux de recherche inédits sur la mesure et l'analyse des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique (État, territoriale et hospitalière) et ce en comparaison avec le secteur privé. Ces analyses statistiques chercheront à chiffrer le plus précisément possible la part des écarts de rémunérations qui relèvent de différences individuelles (l'âge, le recours au temps partiel, les interruptions de carrière), des effets de la structure des emplois (statut, corps, grade, type d'employeur) ainsi que la part éventuelle qui subsiste à caractéristiques observables comparables entre les femmes et les hommes et relève de la discrimination.

19- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/kit-pedagogique.pdf>

20- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-enfants-bd-2012.pdf>

21- [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=870F3E5FB781D9A783BA27AF128C8C63.tpdjo03v\\_2?idArticle=JORFARTI000023781249&cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=29990101&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=870F3E5FB781D9A783BA27AF128C8C63.tpdjo03v_2?idArticle=JORFARTI000023781249&cidTexte=JORFTEXT000023781167&dateTexte=29990101&categorieLien=id)

22- La notion de discrimination indirecte ouvre la possibilité de recourir à des données statistiques pour révéler l'effet défavorable d'une mesure apparemment neutre en fonction d'un critère de discrimination prohibée.

23- <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique-1096>



### ➤ Logement social : délai d'attente et profils des demandeurs

Le Défenseur des droits a par ailleurs tiré les conséquences de l'ouverture au 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la possibilité d'exercer un recours contentieux pour une demande de logement social non satisfaite dans les délais fixés localement. Dans ce cadre, il a engagé, conjointement avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'ACSé<sup>24</sup>) et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA<sup>25</sup>), une étude novatrice sur le profil des demandeurs de logement en situation de délais anormalement longs.

Mobilisés conjointement avec les outils conceptuels développés en matière de lutte contre les discriminations, les outils d'analyse des pratiques des pouvoirs publics en matière d'attribution de logement apportent de nouvelles réponses aux difficultés liées à l'effectivité du droit au logement. Cette étude bénéficiera de l'accès désormais possible aux fichiers départementaux de la demande de logement social (régionaux en Ile-de-France), qui prévoient un recueil de données harmonisées. Elle visera à déterminer s'il existe des éventuelles différences de traitement en matière de délai d'attente pour une proposition de logement social selon les caractéristiques des demandeurs, notamment leur origine, ainsi qu'à formuler un cadre méthodologique permettant aux acteurs du logement social d'intégrer les enjeux d'égalité de traitement dans l'évaluation des politiques d'attribution.

### ➤ Égalité des chances à l'école

Enfin, établi en partenariat avec la direction de l'Évaluation de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale (DEPP<sup>26</sup>) et conjointement avec l'ACSé, l'appel à projets « Égalité des chances à l'école » souhaite explorer plusieurs thématiques complémentaires :

- l'étude du bien-être à l'école des élèves (premier et second degré) ;
- le bilan des politiques de l'éducation prioritaire ;
- les inégalités de traitement à l'école, notamment en matière d'orientation scolaire.

Faisant suite à une première collaboration avec la DEPP portant sur l'étude des effets de l'assouplissement de la carte scolaire vis-à-vis des publics vulnérables et prolongeant une réflexion engagée par deux revues de littérature relatives aux discriminations liées au sexe et à l'origine en matière d'orientation scolaire, ce projet poursuit également un objectif plus général : celui de contribuer à faire prendre en considération par le monde de la recherche, ici la sociologie et les sciences de l'éducation, les besoins de connaissance du Défenseur des droits au regard de ses champs d'intervention.

Outre le recours à des travaux d'études réalisés par des prestataires extérieurs, le Défenseur des droits peut être amené à réaliser ses propres enquêtes et analyses.

Le département « *Promotion des droits et de l'égalité* » s'attache ainsi à **analyser les pratiques** de différents acteurs du logement, de l'emploi, de l'accès aux biens et services afin d'identifier les points de risque ou moments/lieux de rupture d'égalité, de dysfonctionnements...

Dans le domaine du logement par exemple, le Défenseur des droits a rendu publics, fin 2012, les résultats d'une enquête (Cadre pour agir et rendre compte<sup>27</sup>) menée avec la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM<sup>28</sup>) : 26 chambres régionales et départementales ont répondu à un questionnaire qui a permis d'établir un premier état des lieux des pratiques professionnelles des intermédiaires du logement privé. Les enseignements tirés de ces réponses permettent aux acteurs du logement privé de développer de bonnes pratiques sur la base des initiatives identifiées via l'enquête. La première partie du guide dresse ainsi un rapide état des lieux des conditions d'accès au logement locatif privé, et des risques afférents en matière d'inégalités et de discrimination. La deuxième partie analyse les réponses au questionnaire des professionnels de l'immobilier sous trois aspects (relations avec les bailleurs, relations avec les candidats locataires et les problématiques spécifiques aux personnes en situation de handicap), en rappelant la réglementation applicable et en formulant des recommandations sur les points de risques identifiés. Cet outil pratique est disponible en ligne.

Cette initiative a été complétée par un colloque organisé en novembre 2012, en partenariat avec le CNFPT<sup>29</sup> et l'ACSE, sur les discriminations dans l'accès au logement<sup>30</sup>. Cette rencontre a permis de faire dialoguer les acteurs impliqués dans le portage ou la mise en œuvre du droit au logement (ministère du Logement, Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, Fondation abbé Pierre...) et des acteurs plus investis sur les questions de mixité sociale (élus, ANRU...). En faisant notamment ressortir les difficultés tenant à la mise en œuvre du principe fondamental du droit au logement d'une part et de l'objectif de politique publique en matière de mixité d'autre part, ce colloque, clos par la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, a posé les termes d'un débat qui s'est poursuivi en 2013 dans le cadre de la concertation sur la politique du logement engagée par le ministère et à laquelle le Défenseur des droits a participé activement.

<sup>24</sup>- <http://www.lacse.fr/>

<sup>25</sup>- <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/>

<sup>26</sup>- <http://www.education.gouv.fr/cid1180/direction-evaluation-prospective-performance.html>

<sup>27</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/cadre\\_pour\\_agir\\_et\\_rendre\\_compte\\_logement\\_privé\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/cadre_pour_agir_et_rendre_compte_logement_privé_0.pdf)

<sup>28</sup>- <http://www.fnaim.fr/>

<sup>29</sup>- <http://www.cnfpt.fr/>

<sup>30</sup>- [http://www.lacse.fr/wps/wcm/connect/9fd215004e99940ab325f31765b79dda/Actes\\_7\\_11\\_2012\\_Paris.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fd215004e99940ab325f31765b79dda](http://www.lacse.fr/wps/wcm/connect/9fd215004e99940ab325f31765b79dda/Actes_7_11_2012_Paris.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9fd215004e99940ab325f31765b79dda)

La pluralité des approches qui caractérise l'action du Défenseur lui permet ainsi d'aborder de manière innovante des situations qu'une approche autonome assurée par chaque mission n'avait pas permis jusqu'alors de traiter de façon appropriée. S'agissant du logement social par exemple, alors que dans un contexte de pénuries de logements les compétences d'enquête en matière de discriminations ne permettaient pas d'établir la preuve des discriminations liées à l'origine, leur appréhension au travers du prisme du droit fondamental au logement et du principe d'égal accès au service public du logement (logement social) ouvre des perspectives nouvelles pour l'identification et l'analyse, puis la résolution de problèmes et d'inégalités que le droit laissait jusqu'ici sans réponse.

De telles analyses se situent à la croisée de plusieurs missions du Défenseur : la question de l'égalité de traitement par le service public (logement social), la question de la discrimination vécue par les femmes, celle de l'intérêt supérieur et des droits des enfants, qu'avait déjà relevé la Défenseure des enfants dans son rapport de 2010.

### Identifier les difficultés concrètes pour mieux garantir les droits

En complément de telles études et pour s'attacher à mieux connaître le vécu des personnes ou leur ressenti et déterminer ce que ressentent les victimes potentielles de ruptures d'égalité et d'atteintes aux droits, le Défenseur des droits a mené plusieurs enquêtes et sondages.

Dans ce cadre, il a poursuivi le partenariat noué avec le bureau parisien de l'Organisation internationale du travail<sup>31</sup> et a rendu publics les résultats du **6<sup>e</sup> baromètre annuel sur le ressenti des discriminations dans l'emploi**<sup>32</sup>.

Par cette initiative, le Défenseur des droits contribue à éclairer les évolutions sociales, l'impact de la crise sur les discriminations, l'appropriation ou non des problématiques liées à l'égalité et des outils permettant de lutter contre les discriminations, l'engagement des acteurs et des victimes ou témoins potentiels sur le terrain de la protection et de la promotion des droits. De telles analyses permettent de déterminer de manière plus fine les modalités d'action ou domaines d'intervention les plus appropriés.

L'édition 2012 du baromètre, rendue publique le 14 janvier 2013, portait ainsi sur l'appréhension générale des discriminations dans l'emploi privé et public avec deux focus spécifiques : l'âge (dans le cadre de « 2012 année européenne du vieillissement actif ») et la situation dans les très petites, petites et moyennes entreprises.

L'enquête souligne que 99 % des sondés trouvent nécessaire de lutter contre les discriminations.

3 actifs sur 10 déclarent avoir été victimes d'au moins une discrimination dans le cadre de leur activité professionnelle.

Pour 81 % des actifs, la crise et la détérioration de l'emploi ont une forte influence sur la fréquence des discriminations.

34 % ont été témoins de discriminations dans le cadre de leur travail.

Selon les victimes, les discriminations reposent sur l'âge (32 % des cas dans le secteur privé, 20 % dans la fonction publique), le sexe (22 % et 26 %), la grossesse et la maternité (21 % et 24 %).

*Les discriminations liées à l'âge* : les discriminations à l'égard des personnes de plus de 50 ans font l'objet d'une condamnation massive : 80 % des personnes interrogées les qualifient de graves.

*La perception des discriminations dans les PME* : un tiers des actifs interrogés considèrent que le risque de discrimination est plus élevé au sein des entreprises de moins de 50 salariés. Toutefois, le taux de victimes est équivalent quelle que soit la taille de l'entreprise considérée.

Si l'enquête fait ressortir une certaine forme de passivité voire de résignation des victimes devant les discriminations (4 victimes sur 10 n'ont rien dit ou fait), des solutions sont perçues comme crédibles, notamment la mise en place de mécanismes d'alerte et le recours aux syndicats.

En 2013, cette initiative sera complétée par une enquête sur le ressenti des discriminations par *les demandeurs d'emploi*, en partenariat avec Pôle emploi.

Dans le domaine du **logement**, un sondage<sup>33</sup>, réalisé par l'IFOP pour le Défenseur des droits en octobre 2012, a fait ressortir les disparités existant entre les habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) et ceux qui n'y vivent pas.

31- <http://www.ilo.org/public/french/region/eurpro/paris/>

32- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/barometre-discriminations-travail-ifop-ddd.pdf>

33- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/enquete\\_sur\\_les\\_discriminations\\_dans\\_lacces\\_au\\_logement\\_locatif.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/enquete_sur_les_discriminations_dans_lacces_au_logement_locatif.pdf)



- Plus d'un tiers des habitants des ZUS ayant cherché un logement au cours des dix dernières années déclare avoir été victime de discrimination, contre un quart pour les personnes représentatives de la société française dans son ensemble.
- Les habitants en ZUS se distinguant par une mise en cause beaucoup plus fréquente des bailleurs sociaux : 50 % d'entre eux désignent un bailleur social à l'origine des discriminations contre 30 % parmi les répondants France entière.
- Pour 37 % des habitants des ZUS, la discrimination dont ils ont été victimes est liée à leur origine (contre 14 % pour la France entière) et 32 % à la structure familiale (contre 18 % pour la France entière).
- Moins d'un quart des victimes de discrimination dans l'accès au logement ont engagé des démarches en vue de faire valoir leurs droits.

Dans le domaine de l'accès aux services publics, de la promotion des droits de l'enfant et de la lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits a lancé des enquêtes sur l'accès des enfants aux **cantines scolaires** ainsi qu'aux activités périscolaires.

Plus de 6 millions d'élèves (un élève sur deux en primaire et deux lycéens et collégiens sur trois) mangent à la cantine. En primaire, 53 000 établissements scolaires servent environ 400 millions de repas<sup>34</sup> (les collèges et lycées servent de leur côté 600 millions de repas).

Les taux de fréquentation des services de restauration scolaire sont souvent très élevés (80 à 90 %). Aujourd'hui, deux fois plus d'enfants prennent leur déjeuner à la cantine que dans les années 70.

À la rentrée 2012, le Défenseur des droits a organisé une vaste enquête auprès des familles pour identifier les cas et motifs de refus d'accès aux services de la cantine scolaire<sup>35</sup>. Cette problématique s'inscrit dans les missions du Défenseur des droits :

- au titre de l'accès aux droits et des difficultés rencontrées par nos concitoyens avec les services publics ;
- au titre du principe d'égalité d'accès aux services publics et de la lutte contre les discriminations à l'égard des enfants ayant des problèmes de santé (allergies ou intolérances alimentaires) ou handicapés, de la religion ou des convictions, voire, indirectement, à l'égard des femmes (l'inscription à la cantine ayant une incidence directe sur l'employabilité des parents au foyer) ;
- au titre des droits de l'enfant et de la défense de son intérêt supérieur.

Sur les 1200 témoignages recueillis par le biais du site Internet du Défenseur des droits, près de 630 relevaient du simple témoignage et près de 490 d'une réclamation. Les délégués du Défenseur des droits, présents sur tout le territoire, ont également fait remonter des bonnes pratiques.

Quatre thématiques ressortent des réclamations reçues :

- les conditions d'accès : 45 % du total des réclamations reçues mettent en cause un règlement intérieur réservant la priorité d'accès aux enfants dont les deux parents travaillent et 5 % se plaignent d'un refus d'accès fondé sur le handicap ou la santé de l'enfant ;
- le service rendu : 28 % du total des réclamations demandent que des repas végétariens soient proposés aux enfants, 9 % font part de refus de panier-repas pour des enfants allergiques et 9 % font état de convictions religieuses (principalement des demandes de plat sans viande) ;
- les tarifications et facturations ;
- la question des sanctions pour impayés ou en raison du comportement de l'enfant.

Au-delà de l'information des familles sur leurs droits et des interventions en vue de résolutions amiables, le Défenseur des droits élaborera prochainement un guide de valorisation de bonnes pratiques et d'information sur les droits que la consultation aura permis d'identifier.

En matière d'accès aux **activités périscolaires**, bien que le principe de l'égalité d'accès aux loisirs des enfants handicapés soit reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, son effectivité est loin d'être garantie.

<sup>34</sup>- Source : <http://www.cantinescolaire.net/>, à noter cependant que la diversité des modes d'organisation de ce secteur rend la collecte d'informations statistiques difficile.

<sup>35</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines\\_ok.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-cantines_ok.pdf)

En effet, faute de moyens suffisants et coordonnés, les structures d'accueil périscolaires et extrascolaires considèrent régulièrement qu'elles ne peuvent répondre de façon appropriée aux besoins des enfants handicapés. Sur cette base, elles refusent de les inscrire ou les excluent de leurs activités.

Interpellé au titre de ses missions de défense des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, de défense des droits des usagers dans leurs relations avec les services publics, et de promotion des droits et de l'égalité, le Défenseur des droits a adopté, en 2012, plusieurs recommandations individuelles concernant l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires. Il a alerté le ministre de l'Éducation nationale sur la nécessité de prendre dûment en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, s'agissant en particulier des besoins d'accompagnement sur le temps périscolaire<sup>36</sup>. Dans le même temps, le Défenseur des droits a demandé aux différents ministres concernés d'adopter les textes nécessaires pour rendre effectifs les droits des enfants handicapés et de préciser leurs conditions d'accueil et de prise en charge dans les structures d'accueil collectif de loisirs.

Dans le domaine de la santé, le Défenseur des droits a participé au comité de pilotage du rapport de l'association Sida Info Services<sup>37</sup> portant sur les discriminations à l'encontre des personnes vivant avec le VIH. Les résultats du rapport ont fait ressortir l'exposition particulière aux discriminations que connaissent ces personnes de la part du milieu médical qui est le premier milieu discriminant (refus de soins dentaires par exemple).

### Dialoguer avec la société civile pour une action plus efficace

Pour identifier les difficultés auxquelles sont confrontés les citoyens et mieux faire connaître le droit ainsi que ses propres décisions, le Défenseur des droits a mis en place un dialogue régulier au sein de plusieurs instances avec des acteurs de la société civile :

- le comité d'entente avec les associations du handicap,
- le comité de liaison avec les associations militant pour l'égalité entre les femmes et les hommes,
- le comité LGBT (Lesbiennes, Gays, Bi et Trans),
- le comité « *Protection de l'enfance* »,
- ou encore le comité d'entente avec les usagers du système de santé

constituent des plateformes permanentes de dialogues éclairant l'action du Défenseur et relayant la promotion des droits des personnes auprès des membres et sympathisants de ces organisations.

Ainsi, par exemple, les échanges au sein du comité d'entente LGBT ont permis d'identifier la question des LGBT dans l'emploi comme trop peu explorée et ne permettant pas aux managers de disposer d'outils pratiques pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés sur l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans l'entreprise, alors même que ce critère relève des politiques de lutte contre les discriminations et d'égalité. Sur cette base, le groupe de travail qui a été mis en place a procédé à une enquête sur les discriminations dans l'emploi, une série d'auditions et a produit un document d'information et de sensibilisation sur l'homophobie au travail.

### > Les différentes plateformes de dialogue avec la société civile

#### COMITÉ D'ENTENTE HANDICAP

Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH<sup>38</sup>)

Association des paralysés de France (APF<sup>39</sup>)

Comité de liaison et d'action des parents d'enfants et d'adultes atteints de handicaps associés (CLAPEAHA<sup>40</sup>)

Comité français pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes (CFPSAA<sup>41</sup>)

Fédération nationale des accidentés de la vie (FNATH<sup>42</sup>)

Fédération française des associations d'infirmités motrices cérébrales (FFAIMC<sup>43</sup>)

Groupe pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP<sup>44</sup>)

Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM<sup>45</sup>)

Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI<sup>46</sup>)

Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (UNISDA<sup>47</sup>)

38- <http://www.apajh.org/>

39- <http://www.apf.asso.fr/>

40- <http://asso.orpha.net/CLAPEAH/>

41- <http://www.cfpsaa.fr/>

42- <http://www.fnath.org/>

43- <http://www.ffaimc.org/>

44- <http://www.gihpnational.org/>

45- <http://www.unafam.org/>

46- <http://www.unapei.org/>

47- <http://www.unisda.org/>

36- MLD 2012-167 du 30 novembre 2012, <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decision-2012-167-peri-extra-scolaire-enfants-handicapes.pdf>

37- <http://www.sida-info-service.org/>

**COMITÉ D'ENTENTE SANTÉ**Emmaüs France<sup>48</sup>Aides<sup>49</sup>Secours populaire France<sup>50</sup>Impatient chronique et associés<sup>51</sup>Croix Rouge française<sup>52</sup>CISS<sup>53</sup>Ligue nationale contre le cancer<sup>54</sup>Médecins du monde<sup>55</sup>UFC Que Choisir<sup>56</sup>UNAF<sup>57</sup>UNRPA<sup>58</sup>COMEDE<sup>59</sup>Association Sparadrap<sup>60</sup>ATD Quart Monde<sup>61</sup>FNARS<sup>62</sup>Alliance maladies rares<sup>63</sup>Secours Catholique<sup>64</sup>Alliance du cœur<sup>65</sup>**COMITÉ D'ENTENTE ENFANCE**

Maître Dominique ATTIAS (Barreau de Paris)

CNAPE<sup>66</sup>COFRADE<sup>67</sup>DEI-France<sup>68</sup>Enfance et partage<sup>69</sup>FNARS<sup>70</sup>Fondation pour l'enfance<sup>71</sup>Fédération nationale des ADEPAPE<sup>72</sup>Fédération nationale des administrateurs *ad hoc*Groupe SOS<sup>73</sup>SOS Villages d'enfants<sup>74</sup>UNIOPS<sup>75</sup>Voix de l'enfant<sup>76</sup><sup>48</sup>- <http://www.emmaus-france.org/><sup>49</sup>- <http://www.aides.org/><sup>50</sup>- <http://www.secourspopulaire.fr/><sup>51</sup>- <http://www.chronicite.org/><sup>52</sup>- <http://www.croix-rouge.fr/><sup>53</sup>- <http://www.leciss.org/><sup>54</sup>- <http://www.lique-cancer.net/><sup>55</sup>- <http://www.medecinsdumonde.org/><sup>56</sup>- <http://www.quechoisir.org/><sup>57</sup>- <http://www.unaf.fr/><sup>58</sup>- <http://www.unrpa.com/><sup>59</sup>- <http://www.comede.org/><sup>60</sup>- <http://www.sparadrap.org/><sup>61</sup>- <http://www.atd-quartmonde.fr/><sup>62</sup>- <http://www.fnars.org/><sup>63</sup>- <http://www.alliance-maladies-rares.org/><sup>64</sup>- <http://www.secours-catholique.org/><sup>65</sup>- <http://www.alliancecoeur.fr/><sup>66</sup>- <http://www.cnape.fr/fr/home.html><sup>67</sup>- <http://cofrade.fr/><sup>68</sup>- <http://www.dei-france.org/><sup>69</sup>- <http://www.enfance-et-partage.org/><sup>70</sup>- <http://www.fnars.org/><sup>71</sup>- <http://www.fondation-enfance.org/><sup>72</sup>- <http://www.fnadepape.org/><sup>73</sup>- <http://www.groupe-sos.org/><sup>74</sup>- <http://www.sosve.org/><sup>75</sup>- <http://www.uniopss.asso.fr/><sup>76</sup>- <http://www.lavoixdelenfant.org/>

## COMITÉ LGBT

Inter-LGBT<sup>77</sup>

Fédération des centres LGBT<sup>78</sup>

SOS Homophobie<sup>79</sup>

Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL<sup>80</sup>)

L'Autre cercle<sup>81</sup>

Homoboulot<sup>82</sup>

Flag!<sup>83</sup>

RAVAD<sup>84</sup>

Collectif contre les LGBTphobies en milieu scolaire<sup>85</sup>

Comité IDAHO<sup>86</sup>

Djenbé Réd<sup>87</sup>

Coordination des lesbiennes en France (CLF<sup>88</sup>)

Association nationale transgenre (ANT<sup>89</sup>)

OUTrans<sup>90</sup>

OrTrans<sup>91</sup>

GEsT<sup>92</sup>

ADHEOS<sup>93</sup>

Centre LGBT Paris Ile-de-France<sup>94</sup>

Collectif contre l'homophobie<sup>95</sup> (Montpellier)

Couleurs Gaies<sup>96</sup> (Metz)

77- <http://www.inter-lgbt.org/>

78- <http://federation-lgbt.org/>

79- <http://www.sos-homophobie.org/>

80- <http://www.apgl.fr/>

81- <http://www.autrecercle.org/>

82- <http://homoboulot.blogspot.fr/>

83- <http://flag-asso.fr/>

84- <http://www.ravad.org/>

85- <http://www.fsu.fr/Le-Collectif-education-contre-les.html>

86- <http://www.idahofrance.org/>

87- <http://www.tjenbered.fr/>

88- <http://www.coordinationlesbienne.org/>

89- <http://www.ant-france.eu/ta2-accueil.htm>

90- <http://outrans.org/>

91- <http://ortrans.org/fr/>

92- <http://www.transidentite.fr/>

93- <http://www.adheos.org/>

94- <http://www.centrelgbltparis.org/>

95- <http://www.cch.asso.fr/>

96- <http://www.couleursgaies.org/>

## COMITÉ DE CONCERTATION ÉGALITÉ F-H

Osez le féminisme<sup>97</sup>

Femmes solidaires<sup>98</sup>

Fédération nationale solidarité femmes<sup>99</sup>

Mouvement français pour le planning familial<sup>100</sup>

Grandes écoles au féminin<sup>101</sup>

ADIE<sup>102</sup>

Association la boucle<sup>103</sup>

Laboratoire de l'égalité<sup>104</sup>

Coordination française pour le lobby européen des femmes (CLEF<sup>105</sup>)

Association européenne contre les violences faites aux femmes (AVFT<sup>106</sup>)

Voix d'elles rebelles<sup>107</sup>

Femmes pour le dire, femmes pour agir (FDFA<sup>108</sup>)

97- <http://www.osezlefeminisme.fr/>

98- <http://femmes-solidaires.org/>

99- <http://www.solidaritefemmes.org/>

100- <http://www.planning-familial.org/>

101- <http://www.grandesecolesaufeminin.net/>

102- <http://www.adie.org/>

103- <http://www.comdesfemmes.com/association-la-boucle-248.html>

104- <http://www.laboratoiredelegalite.org/>

105- <http://www.clef-femmes.fr/>

106- <http://www.avft.org/>

107- <http://www.voixdellesrebelles.fr/>

108- <http://www.femmespourledire.asso.fr/>

## II - UNE DÉMARCHE PARTENARIALE POUR SUSCITER L'ENGAGEMENT DES ACTEURS

**Le Défenseur des droits accompagne** les différents acteurs de l'emploi, du logement, des services publics, de la sécurité... pour les aider à sécuriser leurs pratiques et à mettre en œuvre ou évaluer le succès de leurs politiques d'égalité.

Évitant un fonctionnement fondé sur la stigmatisation ou l'injonction, le Défenseur des droits établit son action de promotion des droits et de l'égalité sur une logique véritablement partenariale. Elle prend la forme de consultations et d'un travail avec les acteurs afin de prendre dûment la mesure de la complexité des situations auxquelles ils sont exposés.

Cette approche incitative et collaborative s'appuie sur un réseau de plus de 700 partenaires de terrain (administrations, entreprises, partenaires sociaux, intermédiaires de l'emploi, collectivités territoriales, bailleurs publics et privés, associations, universitaires et chercheurs...).

Dans ce cadre, **la conclusion de conventions** avec des organismes tels que le bureau parisien de l'OIT, le Conseil national des barreaux, la Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, le Médiateur des ministères économiques et financiers, la Caisse nationale des allocations familiales ou encore avec le Conseil national de l'ordre des médecins, permet une meilleure coordination et la mise en œuvre d'actions communes, qui contribuent à une égalité plus effective.

La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) a été la première à renouveler sa convention avec le Défenseur des droits. Le réseau national des « *conciliateurs* » de l'assurance maladie, réuni en assemblée plénière à la CNAMTS sous l'égide du Défenseur des droits et du directeur général de la CNAMTS a joué un rôle important. Les rapports privilégiés entretenus avec tous les partenaires institutionnels, les organismes sociaux et, notamment, les caisses d'allocations familiales (CAF), constituent la première source du règlement amiable des litiges.

Dans l'emploi public, la **Charte pour la promotion de l'égalité**<sup>109</sup> (en cours de révision) constitue le viatique de l'action conjointe menée par le Défenseur des droits et les employeurs publics, au sein du Conseil commun de la fonction publique (CCFP), convoqué pour la première fois en avril 2012. Le Défenseur a rappelé à cette occasion que, depuis la signature de la Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique en 2008, trois enquêtes avaient été conduites auprès des ministères et d'établissements publics, ainsi que de multiples sessions de sensibilisation et de formation.

Au sein du CCFP, la nouvelle configuration de la formation spécialisée « *Égalité, mobilité et parcours professionnel* » constitue une opportunité de rendre effective l'application de la Charte aux trois fonctions publiques. Un travail collectif de révision de cette charte est désormais engagé afin de l'adapter au nouveau dispositif et aux nouveaux enjeux.

En partenariat avec l'ensemble des acteurs, le Défenseur des droits s'attachera à apporter son expertise et à participer à la mise en œuvre de nouvelles méthodologies d'enquête et de nouveaux outils de suivi, construits à partir d'un diagnostic commun aux trois fonctions publiques, reposant sur des indicateurs précis et partagés.

### Dialoguer pour faire évoluer les pratiques

De la même façon que le Défenseur des droits dialogue avec les organisations de la société civile, il est engagé dans des échanges constants avec les auteurs possibles d'atteintes aux droits ou de ruptures d'égalité, pour les accompagner dans l'évolution et la sécurisation de leurs pratiques.

Le Défenseur des droits s'exprime ainsi régulièrement dans le cadre de séminaires, colloques ou intervient au sein de groupes de travail ou de sessions de formations.

Parmi de nombreuses prises de parole publiques, le Défenseur des droits est intervenu en ouverture du séminaire « *Orientation sexuelle dans l'entreprise : un non-sujet ?* » organisé par IMS entreprendre pour la cité<sup>110</sup> à l'Hôtel de Ville de Paris le 9 février 2012.

Le Défenseur des droits a par ailleurs pris part à un colloque organisé par la préfecture de police sur la prévention et la lutte contre les discriminations, la nuit, à Paris le vendredi 23 mars 2012, pour rappeler l'importance pour ces établissements de ne pas conditionner l'accès sur la base de critères discriminatoires et souligner l'importance d'un échange des bonnes pratiques et de la formation des agents concernés, auxquels ses services peuvent contribuer.

Le Défenseur des droits est également intervenu le 4 avril 2012, devant l'assemblée plénière des adhérents de l'association « *À compétence égale* », association créée en mars 2006, qui regroupe 55 cabinets de recrutement (Michael Page International, Hudson...) luttant pour l'égalité des chances dans le recrutement et contre tout type de discrimination à l'embauche.

Sur la question des discriminations liées à l'âge et à l'orientation sexuelle, le Défenseur était présent au colloque « *Vieillir LGBT* », organisé par le Centre LGBT à Paris en novembre 2012, en faisant notamment ressortir la question de l'accès aux soins mais aussi de la sécurité financière des personnes âgées LGBT, de leur isolement social et de leur hébergement en établissement pour personnes âgées, soulignant l'importance d'engagements tels que la Charte du label « *Vieillir autrement* » lancée par la fédération L'Autre cercle, membre du comité d'entente LGBT du Défenseur des droits.

<sup>109</sup>- [http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parcours\\_professionnel/egalite\\_des\\_chances/Charte\\_egalite\\_fp\\_2dec2008.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/egalite_des_chances/Charte_egalite_fp_2dec2008.pdf)

<sup>110</sup>- <http://www.imsentreprendre.com/>

Dans un cadre plus formalisé, dans l'emploi privé, le Défenseur des droits est engagé dans un dialogue avec les acteurs du recrutement, au sein du Comité de liaison des intermédiaires de l'emploi.

#### COMITÉ DE LIAISON DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI

Pôle emploi<sup>111</sup>

APEC<sup>112</sup> (Association pour l'emploi des cadres)

À compétence égale<sup>113</sup>

PRISME<sup>114</sup> (syndicat des agences d'emploi)

Syntec recrutement<sup>115</sup>

CHEOPS<sup>116</sup> (réseau des Cap emploi)

Le Conseil national des Missions locales

Cette plateforme de dialogue permet de mieux cerner les sujets qui se posent aux intermédiaires de l'emploi et de construire des réponses appropriées. Ainsi sur la base de l'identification des besoins des recruteurs, un groupe de travail sur les injonctions paradoxales auxquelles ils sont soumis a été constitué : entre la demande sociale voire l'exigence légale de recruter certains publics (personnes en situation de handicap, femmes, seniors) et l'interdiction de discriminer, les recruteurs sont en attente de clarification sur ce que le droit autorise ou interdit. Le groupe de travail, composé de professionnels du recrutement, vise dès lors à l'identification de bonnes pratiques leur permettant de travailler dans la sécurité du droit et produira ses résultats fin 2013. Sur la base des échanges au sein du comité de liaison, un projet d'étude sur le recours aux nouvelles technologies dans les procédures de recrutement (« *sourcing* » des candidats et sélection des candidatures) a également été lancé, qui vise à permettre une sécurisation des pratiques des recruteurs pour mettre en place des procédures garantant de l'égalité de traitement et de la non-discrimination.

Dans le domaine de la **déontologie de la sécurité**, le Défenseur des droits s'est attaché à sécuriser les droits des personnes et à éclairer la réflexion sur les pratiques policières en matière de contrôle d'identité. Un vaste débat est en effet engagé qui se cristallise régulièrement autour des contrôles d'identité effectués par les forces de l'ordre, avec des interrogations sur les modalités d'exécution de ces contrôles comme sur les critères de sélection des personnes contrôlées (avec le risque de « *contrôles au faciès* » discriminatoires), dont le risque d'arbitraire est régulièrement dénoncé.

Au vu de l'importance sociale et politique de ces risques, eu égard aux enjeux de protection des droits et libertés qu'ils posent, le Défenseur des droits s'est saisi du sujet, qui touche non seulement aux dysfonctionnements des services publics et à la déontologie de la sécurité mais aussi à sa mission de lutte contre les discriminations, voire à sa mission de protection des droits de l'enfant, au vu du nombre de mineurs et de jeunes majeurs exposés à des contrôles de ce type.

Le Défenseur s'est engagé dans cette démarche avec une approche pragmatique et à visée pédagogique, qui entendait établir un état des lieux du cadre juridique en France et des perceptions des différents acteurs. À l'occasion de missions en Belgique, au Canada, Royaume Uni et en Espagne, il s'est informé des pratiques et expérimentations déployées à l'étranger pour contrôler les risques d'arbitraire, qui ont été débattues notamment à l'occasion d'un séminaire international organisé à la Maison du barreau de Paris le 8 octobre 2012 avec des organisations de la société civile, des administrations, des élus et des syndicats de police. À l'issue de cette démarche, le Défenseur a formulé un ensemble de préconisations.

#### RAPPORT RELATIF AUX RELATIONS POLICE-CITOYENS ET AUX CONTRÔLES D'IDENTITÉ<sup>117</sup> : PRINCIPALES PRÉCONISATIONS

Rendre à nouveau possible l'identification  
des auteurs de contrôles.

Encadrer les palpations de sécurité  
qui accompagnent les contrôles.

Expérimenter la remise d'un document  
aux personnes contrôlées.

Adapter la formation initiale et continue des forces  
de l'ordre pour améliorer leur discernement  
dans l'exercice des contrôles.

Rétablir le dialogue entre la police et la population  
pour dissiper le malaise croissant qui s'est installé.

D'ores et déjà, le ministère de l'Intérieur a annoncé la restauration du numéro de matricule sur les uniformes des policiers. Une réflexion a également été engagée sur la question de la formation, initiale et continue des fonctionnaires de police.

Par ailleurs, afin de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est bien pris en compte lors de **l'intervention des forces de sécurité à domicile en présence d'un enfant**, un groupe de travail, piloté conjointement par la Défenseure des enfants et par l'adjointe du Défenseur des droits chargée de la déontologie de la sécurité, a formulé un ensemble de préconisations diffusées à la police nationale et la gendarmerie. Intervenant conjointement en matière de déontologie de la sécurité et de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, ce groupe de travail s'est nourri des

111- <http://www.pole-emploi.fr/>

112- <http://www.apec.fr/>

113- <http://www.acompetenceegale.com/>

114- [http://www.prisme.eu/Web\\_Accueil/Index.aspx](http://www.prisme.eu/Web_Accueil/Index.aspx)

115- <http://www.syntec-recrutement.org/>

116- <http://cheops-ops.org/>

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



réflexions des acteurs pour formuler des recommandations aux forces de police permettant d'éviter que les interventions ne soient traumatisantes pour les enfants et ne les conduisent à avoir une perception négative des fonctionnaires de police ou des militaires de la gendarmerie (recommandation MDE-MDS 2012-61<sup>118</sup>).

Enfin, le Défenseur a mis en place un **groupe de travail chargé de préciser la notion d'intérêt supérieur de l'enfant**, notion qui a vocation à prendre toute sa place dans le traitement d'affaires dans lesquelles sont concernés des enfants, à titre principal ou par incidence. Dans ce cadre, les principaux thèmes abordés par le groupe de travail ont porté sur :

- l'intérêt supérieur de l'enfant, le maintien des liens en cas de séparation des parents et la question de la résidence des enfants ;
- l'intérêt supérieur de l'enfant et l'adoption (les travaux ont été présentés au collège le 19/04/2012) ;
- l'intérêt supérieur de l'enfant et le maintien des liens à l'épreuve de l'incarcération (travaux en cours en 2013).

### **Produire des outils pour rendre possibles les politiques d'égalité**

Dans le cadre du soutien que le Défenseur des droits apporte aux organismes publics et privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion des droits et de l'égalité, le Défenseur s'attache à fournir aux acteurs des services publics, de la protection de l'enfance, de l'emploi, du logement, de la déontologie de la sécurité... des outils opérationnels et adaptés à leurs besoins pour mettre en place des politiques d'égalité.

Ainsi, en matière d'emploi public, le Défenseur des droits a publié un **guide**, disponible sur son site Internet, « *Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales : prévenir les discriminations et garantir l'égalité*<sup>119</sup> ». Il permet aux collectivités territoriales et à leurs partenaires (centres de gestion, centre national de la fonction publique territoriale, prestataires de services) de s'évaluer et de progresser vers plus d'égalité pour l'accès à l'emploi et dans la gestion des carrières ainsi que de s'approprier des bonnes pratiques.

À la suite du guide « *Mesurer pour l'égalité* », présenté dans le rapport annuel 2011 (pp. 112-113) et qui dote les acteurs de l'entreprise d'un outil pratique pour la collecte de données pour concevoir et évaluer leurs politiques de ressources humaines et corriger les éventuelles discriminations, le Défenseur des droits a publié, à l'occasion de la Journée des femmes 2013, le **guide *Un salaire égal pour un travail de valeur égale***<sup>120</sup>, outil pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine.

Porté à titre principal par le département « *Expertise et affaires judiciaires* », ce guide vise la sensibilisation des acteurs et experts concernés à la technicité et aux biais de genre s'agissant des règles mobilisées pour l'évaluation des emplois. Il fait également ressortir l'importance et la place des règles posées par le droit et la jurisprudence quant au principe de salaire égal pour un travail de valeur égale.

Ce guide résulte d'une réflexion conduite par un groupe de travail comprenant des agents du Défenseur des droits, des chercheurs, des représentants de l'administration, des partenaires sociaux et des organisations syndicales. Téléchargeable sur le site Internet du Défenseur des droits, il permet de faire progresser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en traitant de façon innovante la question des inégalités de rémunération eu égard à la sous-évaluation des emplois à prédominance féminine.

Il met les acteurs de l'emploi en mesure d'éliminer les inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes qui résultent de la classification des emplois.

En effet, les critères pris en compte pour évaluer les emplois sont souvent biaisés et non conformes aux exigences du droit, les compétences évaluées dans les emplois à prédominance féminine ignorées ou sous-valorisées.

Pour rendre effectif le principe « *un salaire égal pour un travail de valeur égale* », le guide présente différentes expériences étrangères et propose une approche méthodologique concrète pour analyser et revoir les classifications professionnelles pour revaloriser les emplois à prédominance féminine.

**En 2012, le Défenseur des droits a par ailleurs publié un guide à l'intention des TPE et PME et pour les artisans<sup>121</sup>, leur proposant des outils, méthodes et ressources utiles tant au moment du recrutement que dans la gestion des carrières.**

Dans le domaine du logement, le Défenseur s'est particulièrement attaché à accompagner et outiller les politiques d'égalité mises en œuvre tant pour le logement privé que pour le logement social.

<sup>118</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision\\_mde-mds-2012-61.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/decision_mde-mds-2012-61.pdf)

<sup>119</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-collectivites-territoriales.pdf>

<sup>120</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-salaire-egal-travail-valeur-egale.pdf>

<sup>121</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-pme.pdf>



S'agissant du logement privé, et plus spécifiquement des propriétaires et des professionnels de l'immobilier, le Défenseur a publié **un guide pratique « Louer sans discriminer »** expliquant comment réagir face à des préjugés débouchant sur des demandes discriminatoires, rappelant ce que dit le droit, détaillant les pièces qui ne sauraient être sollicitées d'un candidat à la location avant l'établissement d'un contrat et clarifiant comment traiter équitablement les candidats dans le respect de la loi ainsi que, pour les professionnels de l'immobilier, comment se conduire face à des demandes discriminatoires formulées par des propriétaires. Ce guide est en ligne sur le site du Défenseur.

### **Améliorer le cadre juridique en impulsant des réformes**

En complément de son intervention pour faire changer les pratiques, le Défenseur des droits s'est vu confier une compétence en matière de propositions de réformes législatives ou réglementaires. Il dispose ainsi de la capacité de formuler des propositions d'évolution ou d'adaptation du droit dans son champ de compétences sur la base de son expertise en matière de promotion des droits, des avis sollicités par les institutions et les pouvoirs publics, ainsi que de l'analyse des réclamations traitées par les services d'instruction et des pratiques observées par les délégués.

Le travail en matière de réforme relève ainsi d'un dialogue constant entre le Défenseur des droits, les acteurs de la société civile, les acteurs économiques, sociaux, le gouvernement et le Parlement, dans lequel le Défenseur des droits, sans se substituer au pouvoir législatif, éclaire les décideurs (législateurs et pouvoirs publics) sur la traduction concrète de dispositifs ou de textes juridiques, sur les impacts non prévus... de manière à permettre une révision des textes qui les mette en conformité avec les principes qu'ils se doivent de respecter. Vigie du droit et de sa mise en œuvre, le Défenseur des droits examine donc l'effet concret des mesures de droit et des dispositifs qui en découlent pour les citoyens, sans se cantonner à ce qui était visé initialement par le législateur ou l'administration.

***Les propositions de réforme du Défenseur des droits ont été régulièrement suivies par le gouvernement ou les parlementaires, contribuant ainsi à plus d'égalité et d'équité.***

En 2012, le Défenseur des droits est notamment intervenu à ce titre pour demander l'alignement des **délais de prescription** pour introduire l'action pénale dans le cadre de la loi de la liberté de la presse de 1881. La loi n° 2004 - 204 du 9 mars 2004<sup>122</sup> a en effet porté à un an le délai de prescription des infractions à raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion de la victime (qu'il s'agisse d'une provocation à la discrimination, d'une diffamation ou d'une injure commise en public, cf. art. 65-3 de la loi de 1881). En revanche, la prescription pour introduire des poursuites à la suite d'une infraction commise à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap de la victime (qu'il s'agisse d'une provocation, d'une diffamation ou d'une injure commise en public) est toujours

enfermée dans un délai particulièrement court de trois mois (cf. art. 65 de la loi de 1881).

Considérant qu'il n'était ni justifiable, ni admissible, d'accorder une protection moindre aux victimes d'homophobie ou transphobie, d'handiphobie ou de sexisme qu'aux victimes d'infractions sur d'autres critères, le Défenseur des droits a poursuivi son action auprès du gouvernement et du Parlement pour l'abrogation de cette discrimination. Début 2013, la loi a été votée en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Le Défenseur des droits a également, dans un memorandum adressé à la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires le 2 septembre 2012, alerté sur la question des conditions d'effectivité du droit au logement. Il y rappelait ses préconisations en matière de prise en compte de l'allocation adulte handicapé dans l'évaluation des ressources pour l'octroi d'un logement ainsi que ses recommandations en matière d'accès au logement des personnes bénéficiant d'une caution domiciliée outre-mer. Soulignant la fréquence des refus discriminatoires de location à raison de l'origine ou de l'âge, il a rappelé son souhait que soit intégré le critère de l'âge dans la liste des discriminations prohibées dans la loi du 6 juillet 1989 et a souhaité que la non-discrimination trouve toute sa place dans le projet de loi réformant la loi Huguot.

À l'occasion de la conférence sociale de juillet 2012, le Défenseur des droits a adressé un courrier au Premier ministre pour appeler l'attention des participants sur la nécessité, notamment, de :

- **mettre la lutte contre les discriminations au cœur du dialogue social ;**
- **lutter contre l'influence des stéréotypes et préjugés sur l'accès à l'emploi et le déroulement de carrière ;**
- **développer une égalité effective entre les femmes et les hommes, notamment en faisant réellement appliquer les dispositifs existants en matière d'égalité professionnelle et en luttant contre la sous-valorisation des emplois principalement occupés par des femmes, en luttant contre le temps partiel subi...**
- **veiller à la préservation des moyens alloués au dispositif en faveur de l'emploi des personnes handicapées ;**
- **veiller à une gestion effective de l'emploi des seniors ;**
- **garantir les droits des personnes LGBT dans l'emploi.**

Sur la base de l'identification d'iniquités récurrentes, le Défenseur des droits était ainsi intervenu en formulant des propositions de réformes auprès des pouvoirs publics sur la question de la **précarité des agents non titulaires de l'enseignement secondaire** : ces derniers se voyaient notamment refuser l'accès à un CDI en raison de l'interruption de service pendant les congés d'été. Certains rectorats refusaient par ailleurs aux contractuels la prise en compte de leur ancienneté, lorsque celle-ci avait été acquise dans des académies différentes.

<sup>122</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249995&dateTexte=&categorieLien=id>

Par l'effet de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique<sup>123</sup>, les préconisations du Défenseur des droits ont été mises en œuvre : les agents contractuels à durée déterminée sont désormais éligibles au processus de titularisation, à condition toutefois qu'une durée de services publics d'au moins quatre années en équivalent temps plein ait été accomplie. La même possibilité est ouverte aux agents remplissant les conditions d'accès à un CDI, à condition toutefois qu'ils travaillent au moins à 70 % d'un temps complet. Les agents recrutés sur la base d'un contrat à durée déterminée de dix mois sur douze mois consécutifs, sont également éligibles au dispositif. La nouvelle loi apporte aussi un assouplissement s'agissant de la prise en compte de l'ancienneté, le service pouvant désormais être exécuté près du même département ministériel, de la même autorité publique ou du même établissement public.

Si à la faveur de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le dispositif de départ anticipé à la retraite avait été élargi aux salariés s'étant vu reconnaître la qualité de travailleur handicapé (RQTH), le champ de cette mesure n'avait cependant pas été étendu aux **fonctionnaires en situation de handicap**. Ces derniers demeuraient contraints de justifier d'un taux d'incapacité de 80 %, pendant toutes les durées d'assurance et de cotisations requises. Cette exclusion apparaissait d'autant plus inéquitable, que, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, les travailleurs indépendants **reconnus comme travailleurs handicapés étaient devenus éligibles au dispositif du départ anticipé à la retraite, alors qu'initialement ils n'étaient pas visés par la loi du 9 novembre 2010**. Saisi de plusieurs réclamations, émanant de particuliers, mais également de la FNATH (association des accidentés de la vie), le Défenseur des droits a formulé une proposition de réforme sur le départ anticipé à la retraite des fonctionnaires ayant été reconnus travailleurs handicapés, qui complète les dispositions de la loi du 9 novembre 2010 : en modifiant l'article L.24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, la loi du 12 mars 2012 ouvre désormais la possibilité d'un abaissement à 55 ans de l'âge d'ouverture du droit à pension, à taux plein, au profit des fonctionnaires pouvant justifier de la qualité de travailleur handicapé.

Le Défenseur des droits s'est également penché sur la question de la **législation funéraire** en France et a publié un rapport sur le sujet en novembre 2012<sup>124</sup>. Ce rapport dresse un état des lieux du droit applicable en ce domaine, à la suite de plusieurs réclamations mettant en lumière une certaine méconnaissance de celui-ci, tant par les particuliers que par certaines collectivités.

Le Défenseur des droits, après avoir mené une série d'auditions regroupant l'ensemble des acteurs intéressés en ce domaine, a souligné la nécessité de :

- renforcer l'information des particuliers et des collectivités sur plusieurs aspects du droit funéraire, notamment l'achat, la transmission, le renouvellement et l'entretien des concessions funéraires ;
- clarifier au sein des contrats traditionnels d'assurance-vie le statut juridique des conventions obsèques, qui peuvent être détournées de leur objet initial du fait de leur manque de spécificité.

Dans le cadre de ces travaux, le Défenseur des droits a porté une attention particulière à la question des carrés confessionnels, dans un souci de conciliation entre le respect des croyances et volontés exprimées par les défunts, et le respect du principe constitutionnel de laïcité.

Un cycle d'auditions a également été mené sur le thème de l'interdiction de soins de thanatopraxie pour les personnes décédées des suites ou porteuses de maladies infectieuses (notamment le VIH). Le Défenseur des droits s'est prononcé pour une meilleure ouverture de ces soins aux défunts relevant de cette situation.

À la suite de la publication de ce rapport, dont la presse généraliste et plus spécialisée s'est fait l'écho, un appel à témoignages a été ouvert durant le mois de novembre 2012 sur le site Internet du Défenseur des droits, qui a permis d'enrichir, par les contributions reçues, les réflexions engagées sur ce thème. Dans un rapport du 20 décembre 2012, le Haut Conseil de la santé publique a préconisé de lever les interdictions de soins de thanatopraxie sur les défunts décédés des suites de maladies infectieuses. Plusieurs opérateurs de pompes funèbres et membres de confédérations professionnelles liées aux métiers du funéraire ont fait connaître au Défenseur des droits leur intérêt pour le rapport et leur disponibilité pour participer à la réflexion engagée.

Mme Chaynesse Khirouni, députée de Meurthe-et-Moselle, a dernièrement attiré l'attention du gouvernement sur le rapport relatif à la législation funéraire élaboré par le Défenseur des droits et a demandé aux ministres concernés quelles suites étaient réservées à ce rapport. Le ministre de l'Intérieur a précisé, dans une réponse parue au JO le 26 février 2013, que le gouvernement s'attacherait notamment à « *améliorer l'information des acteurs locaux quant aux dispositions du droit funéraire et aux obligations qui s'y attachent* ».

<sup>123</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025489865&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>124</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-droit-funeraire.pdf>

Sur la question de la prise en charge des **frais de transport** des enfants accueillis en centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP), les régimes différaient d'un département à l'autre. Sur la base de ce constat, le Défenseur des droits a formulé une proposition de réforme tendant à permettre la prise en charge de ces frais à hauteur de 65 %, par l'assurance maladie. Cette proposition a été prise en compte dans la loi du **21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale**<sup>125</sup> pour 2012.

En matière de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits a obtenu l'inscription dans la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles<sup>126</sup>, d'un dispositif expérimental visant à systématiser le recours à la **médiation familiale judiciaire**, lorsque, dans le cadre d'une séparation des parents, ces derniers n'ont pu s'accorder quant au projet de vie de leur enfant.

Le Défenseur des droits a également été entendu sur la question des **divergences de pratiques concernant la délivrance de l'agrément en matière d'adoption**. Alors que le Conseil d'État a estimé que la relation homosexuelle dans laquelle était engagée une personne à l'époque de l'instruction de sa demande d'agrément, devait être prise en considération au regard des besoins et de l'intérêt d'un enfant adopté (CE, 5 juin 2002, Mlle Emmanuelle B., Rec. 195<sup>127</sup>), la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la prise en compte de l'orientation sexuelle de l'intéressée constitue une différence de traitement emportant violation des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 22 janvier 2008, Mlle Emmanuelle B. c/ France, req. no 43546/02). Il en résultait une pratique divergente des autorités administratives, certains conseils généraux ayant cessé de refuser l'agrément aux demandeurs célibataires homosexuels sur le seul fondement de leur orientation sexuelle, d'autres départements ayant maintenu leurs refus. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, un référentiel sur l'information et l'évaluation de la demande d'agrément a été élaboré par le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale, en lien avec l'Assemblée des départements de France.

En matière fiscale, dans le cas où une personne fiscalement non résidente en France ne perçoit aucun revenu de source étrangère (cas, notamment, de certains « *travailleurs frontaliers* »), l'impossibilité de déduire une prestation compensatoire ou une pension alimentaire contrevenait au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Une proposition de réforme tendant à modifier la règle générale de non-déductibilité du revenu imposable des **charges « déductibles »** pour les ressortissants français à l'étranger a donné lieu à la publication de l'instruction 5 B-1-12 du 13 janvier 2012<sup>128</sup>. Les non-résidents sont désormais assimilés aux contribuables domiciliés fiscalement en France, dès lors que leurs revenus sont en totalité, ou quasiment, tirés d'une activité en France.

La publication de la loi de finances rectificative 2011 complétant en son article 94 le titre V de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations<sup>129</sup> répond à la préoccupation exprimée par le Défenseur des droits, s'agissant de la reprise des **trop-versés aux fonctionnaires**. De nombreux agents publics de bonne foi pouvaient être appelés à rembourser des sommes importantes qui leur avaient été versées sur éléments de salaires, par suite de dysfonctionnements administratifs souvent liés à une maladie, un changement de résidence administrative ou une évolution de la situation familiale ou administrative. Désormais, les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents, peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive.

Après avoir constaté que nombre de réclamants étaient confrontés à des difficultés pour opérer le paiement de leurs amendes et pour les contester lorsqu'ils sont de bonne foi, le Défenseur des droits a émis en juin 2012, une recommandation générale sur les amendes<sup>130</sup>.

Ainsi, le Défenseur des droits a recommandé que soient portés à quinze jours les délais de paiement des amendes que celles-ci fassent suite à des infractions ayant donné lieu à interception physique du conducteur (délai de trois jours) ou qu'elles aient été éditées à la suite d'infractions relevées par le biais de dispositifs automatisés (délai de quinze jours) Il a également préconisé l'installation de points de télépaiement des amendes dans l'ensemble des bureaux de tabac, ainsi que l'adjonction du virement international comme moyen de paiement pour s'acquitter des amendes.

<sup>125</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025005833&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>126</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024960344>

<sup>127</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CEtATEXT000008090195&fastReqId=1361941394&fastPos=1>

<sup>128</sup>- <http://www1.minefi.gouv.fr/boi/boi2012/5fppub/textes/5bt12/5bt12.pdf>

<sup>129</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005629288>

<sup>130</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MSP%202012-R003.pdf>

En outre, le Défenseur des droits a recommandé que soient rappelées les limites de leurs pouvoirs, d'une part, aux services de police et de gendarmerie, leur obligation d'enregistrer les plaintes des citoyens, notamment en matière d'usurpation de plaques minéralogiques, et, d'autre part, aux officiers du ministère public (OMP), afin qu'ils se bornent, conformément à la volonté du législateur, à statuer sur la recevabilité en la forme des requêtes en exonération, dirigées contre des amendes forfaitaires, ainsi que des réclamations, formulées à l'encontre d'amendes forfaitaires majorées, dont ils sont saisis.

Le Défenseur des droits a également recommandé que soit créée une voie effective de recours contre les décisions d'irrecevabilité prises par les OMP.

Enfin, le Défenseur des droits a, dans le droit fil de l'avis émis sur cette question par la Commission nationale informatique et liberté, attiré l'attention du ministre de l'Intérieur sur la durée de conservation et les garanties d'effacement des données inscrites au sein du fichier « ARES » (« *automatisation du registre des entrées et sorties des recours en matière de contravention* »), fichier qui compile les données personnelles et professionnelles des personnes contestant leurs contraventions.

Pour s'assurer que l'ensemble de ses préconisations est suivi d'effets, le Défenseur des droits a effectué, comme il s'y était engagé, plusieurs visites auprès des principaux acteurs concernés.

Ces visites, ainsi que les réclamations dont il a été saisi à la suite de sa recommandation n° 12- R003 de juin 2012, ont permis au Défenseur des droits de constater de considérables progrès pour garantir au mieux les droits des usagers de la route, mais également de mettre en exergue trois difficultés persistantes, dans un rapport consultable en ligne<sup>131</sup>.

La première a trait à l'absence de mention, dans le code de procédure pénale, d'une voie de recours contre les décisions d'irrecevabilité édictées par les officiers du ministère public saisis de la contestation d'amendes.

La deuxième tient au non-respect par les sociétés de location de voitures des dispositions du code de procédure pénale. En effet, alors que lorsqu'elles sont destinataires d'un avis de contravention, les sociétés doivent le retourner à l'OMP qui l'a émis tout en désignant le conducteur au moment des faits, celles-ci renvoient souvent directement l'avis de contravention au conducteur. Or un tel procédé empêche l'émission par l'OMP d'un nouvel avis de contravention, le conducteur poursuivi ne pouvant alors pas bénéficier des nouveaux délais de minoration, de paiement, de majoration ou de contestation afférents à ce nouvel avis et se voyant, en conséquence, tenu d'acquiescer, *a minima*, une amende forfaitaire au taux normal et privé, le plus souvent, de toute possibilité de recours effectif, en raison de la forclusion encourue.

La troisième difficulté est liée à la durée de conservation, ou plus précisément au choix du point de départ du délai de conservation, des données figurant dans le fichier « ARES ».

En outre, le Défenseur des droits a tenu à attirer l'attention des pouvoirs publics, notamment sur l'inadaptation du système de verbalisation des personnes morales, lorsque celles-ci sont détentrices de véhicules et qu'elles refusent d'en désigner le conducteur lors de la commission d'infractions et sur la nécessité, d'une part, d'une mise à jour plus régulière du fichier national des permis de conduire et, d'autre part, d'une harmonisation des pratiques des OMP.

Enfin, le Défenseur des droits a fait part de sa vigilance quant au déploiement du système Faeton qui devait remplacer, à compter du 19 janvier 2013, le système national des permis de conduire (SNPC) et qui, comme lui, enregistrera notamment les retraits de points.

Une réflexion est par ailleurs engagée sur le respect des **droits des malades** faisant l'objet de soins psychiatriques (respect de la dignité, de la vie privée et du secret médical) dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2011<sup>132</sup>. A ainsi été organisée en septembre 2012 une table ronde réunissant représentants d'usagers, directeurs d'établissements, psychiatres et magistrats. Elle visait à définir les conditions permettant un meilleur respect du secret médical et de la vie privée du patient, qui pâtissent notamment :

- de la promiscuité au TGI;
- de l'accompagnement du malade par une escorte, ce qui renforce l'idée de sa dangerosité;
- de la lecture du contenu des certificats médicaux descriptifs lors de l'audience, par ailleurs publique;
- de la divulgation de l'identité du tiers ayant demandé l'hospitalisation (paradoxe entre principe du contradictoire et secret médical).

Des propositions de réforme seront formulées par le Défenseur des droits sur la base des conclusions de ces travaux. Elles portent notamment sur :

- le fait de confier ces mesures de contrôle au juge des tutelles;
- le fait de permettre aux magistrats de privilégier l'audience à l'hôpital;
- le renforcement du rôle des commissions départementales des soins psychiatriques (CDSP).

<sup>131</sup>- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-amendes_0.pdf)

<sup>132</sup>- <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024312722&dateTexte=&categorieLien=id>

PROPOSITIONS DE RÉFORMES ÉLABORÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS			
	Objet	Ministères concernés à titre principal	Nature
<b>Statut des employés de maison</b>	Supprimer le mot « seules » de l'alinéa 1 de l'article L. 7221-2 du code du travail et y ajouter une référence explicite au titre III du Livre I <sup>er</sup> de la Première partie du même code.	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	Législatif
<b>Autorisations d'absence liées au PACS</b>	Modification de l'article L.3142-1 du code du travail en y ajoutant les dispositions liées à la célébration du PACS. (Dossier n°09R004)	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	Législatif
<b>Protection sociale</b>	Extension des périodes réputées cotisées pour l'accès à la retraite anticipée au profit des bénéficiaires de l'ACCRE – reformulée en « attribution de périodes assimilées » au profit des bénéficiaires de l'ACCRE. (Dossier 05-R011)	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	Réglementaire
	Coordination entre régimes de retraite pour la validation des périodes d'interruption d'activité liées à une rechute d'accident du travail ou de maladie professionnelle. (Dossier n° 12-R001)	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	Législatif
	Prestations familiales aux parents étrangers dont les enfants sont entrés hors de la procédure du regroupement familial. (Dossier n° 09-R014)	Affaires sociales et Santé	Législatif
	Attribution de toutes les prestations familiales, en cas de résidence alternée. (Dossier n° 05-R007)	Affaires sociales et Santé	Législatif et Réglementaire
	Validation des périodes de stage des demandeurs d'emploi pour les régimes de retraite complémentaire. (Dossier n° 08-R008)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Validation des périodes de stage des demandeurs d'emploi pour la retraite de base. (Dossier n° 10-R004)		
	Modalités de détermination du salaire annuel moyen (SAM). (Dossier n° 08-R005)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	SAM des polypensionnés. (Dossier n° 08-R006)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Partage d'une pension de réversion du régime général en cas de décès de l'un des ayants droit directs. (Dossier n° 07-R008)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Amélioration de la collaboration entre les médecins du travail et les médecins-conseils. (Dossier n° 09-R006)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Régime de réparation des accidents du travail et maladies professionnelles pour les marins dépendant de l'ENIM. (Dossier n° 10-R019)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Amélioration de la protection sociale des travailleurs de l'amiante. (Dossier n° 05-R019)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Alignement sur l'AAH des prestations minimales servies au titre de l'invalidité ou de la vieillesse. (Dossier n° 02-R010)	Affaires sociales et Santé	Législatif

PROPOSITIONS DE RÉFORMES ÉLABORÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS			
	Objet	Ministères concernés à titre principal	Nature
<b>Protection sociale</b>	Suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources pour le calcul des prestations familiales et de logement attribuées sous conditions de ressources. (Dossier n° 01-R001)	Affaires sociales et Santé	Réglementaire
	Reconnaissance des maladies professionnelles des militaires. (Dossier n° 11-R008)	Défense	Législatif
	Versement de l'aide d'urgence aux étudiants pendant les congés d'été. (Dossier n° 10-R003)	Enseignement supérieur et Recherche	
	Obligation de versement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux jurés d'assises. (Dossier n° 06-R002) Obligation de versement des cotisations et contributions sociales sur les indemnités versées aux autres auxiliaires de justice. (Dossier n° 06-P099 et 10-P085)	Justice	Réglementaire
	Partage du supplément familial de traitement en cas de garde alternée (modalités d'attribution du supplément familial de traitement (SFT) accordé aux fonctionnaires au regard de leur situation familiale, afin de tenir compte des situations de divorce où les ex-conjoints assument la garde de leur(s) enfant(s) de manière alternée). (Dossier n° 03-R019)	Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique	Réglementaire
<b>Handicap</b>	Accès des handicapés « psychiques » aux services d'accompagnement à l'emploi. (Dossier n° 00-R040)	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	
<b>Logement</b>	Introduire le critère de l'âge dans la liste des discriminations prohibées en matière d'accès au logement dans la loi du 6 juillet 1989 et la non-discrimination dans le cadre du projet de loi en discussion sur la rénovation des professions immobilières (réforme de la loi Hoguet).	Égalité des territoires et Logement	Législatif
<b>Contraventions</b>	Simplification du dispositif répressif en matière de sécurité routière / Recommandation au Garde des Sceaux de mettre en place un dispositif de prévention et de règlement des contentieux, respectueux des droits des justiciables. (Dossier n° 12-R003)	Justice	Législatif et Réglementaire
<b>Fiscal</b>	Définition des personnes vivant au foyer pour l'établissement du surloyer. (Dossier n° 10-R021)	Budget	Législatif
<b>Consommation</b>	Acquéreurs de logements en état futur d'achèvement – VEFA – contre les effets indésirables de la garantie d'achèvement dite « intrinsèque ». (Dossier n° 11-R007)	Égalité des territoires et Logement	Réglementaire
<b>Travail</b>	Conditions d'exercice en France des praticiens de santé diplômés à l'étranger hors U.E. (Dossier n° 12-R002)	Affaires sociales et Santé	Législatif



PROPOSITIONS DE RÉFORMES ÉLABORÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS			
	Objet	Ministères concernés à titre principal	Nature
<b>Travail</b>	Statut des aides familiaux des exploitants agricoles, artisans et commerçants / Extension aux aides familiaux des artisans et commerçants du dispositif du salaire différé, qui est aujourd'hui en vigueur pour les descendants des exploitants agricoles). (Dossier n° 09-R003)	Économie et finances	Législatif
	Régime juridique du contrat de travail saisonnier. (Dossier n° 11-R004)	Travail, Emploi, Formation professionnelle et Dialogue social	Législatif
<b>Santé</b>	Encadrement des coûts des appels téléphoniques et frais annexes d'hospitalisation. (Dossier n° 10-R015)	Affaires sociales et Santé	Recommandation générale
	Amélioration du dispositif de réparation amiable des accidents médicaux. (Dossier n° 09-R012)	Affaires sociales et Santé	Législatif et Réglementaire
	Don du corps à la science. (Dossier n° 07-R007)	Enseignement supérieur et Recherche	Législatif
	Expertise médicale judiciaire. (Dossier n° 08-R015)	Affaires sociales et Santé	Législatif
<b>Justice</b>	Mise en place d'une méthodologie commune à l'ensemble des dispositifs d'indemnisation des dommages corporels. (Dossier n° 10-R001)	Justice	Réglementaire
	Simplification du fonctionnement des groupements forestiers. (Dossier n° 10-R014)	Justice	Réglementaire
	Renforcement des droits des victimes de dommages corporels. (Dossier 10-R002)	Justice	Réglementaire
<b>Sécurité</b>	Procédure d'enquête concernant les salariés participant aux activités privées de sécurité. (Dossier n° 10-R022)	Intérieur	
<b>Discriminations</b>	Droit de vote des gens du voyage. (Dossier n° 11-R011)	Intérieur	Législatif
	Proposition de réforme visant à l'alignement des délais de prescription de l'action pénale prévus par la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881. (Dossier n° 11-R009)	Culture et Communication	Législatif
<b>Collectivités territoriales</b>	Raccordements provisoires de caravanes aux réseaux de distributions électriques. (Dossier n° 10-R010)	Intérieur	
<b>Contraventions / Permis de conduire</b>	Délivrance et contrôle du permis de conduire des personnes sous traitement médical incluant des produits stupéfiants. (Dossier n° 11-R001)	Intérieur / Premier ministre	Législatif
<b>Famille</b>	Encadrement de la procédure de famille rejoignante de réfugiés. (Dossier n° 10-R011)	Affaires étrangères	Réglementaire
<b>Protection des aînés</b>	Amélioration du dispositif de protection des majeurs. (Dossier n° 11-R006)	Affaires sociales et Santé	Recommandation générale
	Maltraitance financière à l'encontre des personnes âgées. (Dossier n° 11-R005)	Affaires sociales et Santé	Recommandation générale



Le Défenseur des droits formule également des recommandations d'ordre général, pour inviter les pouvoirs publics à prendre des mesures, d'ordre juridique ou relevant du changement des pratiques, permettant de mettre fin à des dysfonctionnements ou atteintes aux droits.

Le Défenseur des droits assume par ce biais une fonction d'alerte sur des risques spécifiques, comme il l'a fait par exemple à l'occasion de l'anniversaire de la loi du 11 février 2005, en adressant des préconisations à différents ministres pour garantir la mise en œuvre du principe d'**accessibilité**. Ces recommandations (MLD 2013-16<sup>133</sup>) ont été nourries par le dialogue constant engagé avec les associations du handicap tant au niveau du comité d'entente « *handicap* » que dans le cadre du suivi de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées dont le suivi a été confié au Défenseur des droits, avec le CNCPH.

RECOMMANDATIONS		
Domaine	Objet	Institutions concernées à titre principal
Handicap	<b>Décision relative à l'accessibilité des personnes en situation de handicap ; MLD 2013-16</b> (date : 11/02/2013) Réaffirmation des objectifs de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 en matière d'accessibilité (lancement d'une campagne d'information et de sensibilisation sur les objectifs d'accessibilité / Inscription dans le projet de loi-cadre sur le logement, de l'illégalité du refus opposé par le bailleur au locataire de réaliser les travaux de mise en accessibilité dès lors qu'ils sont sans incidence sur le gros œuvre / Interdiction par le propriétaire de remise en état des lieux à l'issue de location).	Affaires sociales et Santé / Personnes handicapées et lutte contre l'exclusion / Égalité des territoires et Logement / Écologie, Développement durable et Énergie / Transports / Intérieur
	<b>Décision relative à l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires ; MLD 2012-167</b> (date : 30/11/2012) Le Défenseur des droits recommande de veiller à la prise en compte des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap, s'agissant du projet de loi sur la refonte de l'école - recommande d'adapter les dispositifs législatifs et réglementaires existants).	Éducation nationale / Affaires sociales et Santé / Sports
	<b>Décision relative aux règles de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) applicables aux personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> catégorie ; MLD 2012-91</b> (date : 19/10/2012) Le Défenseur recommande l'application de la règle de cumul prévue par la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011, aux personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité de 2 <sup>e</sup> et de 3 <sup>e</sup> catégories privées d'emploi avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2011.	Pôle emploi / UNEDIC
	<b>Décision relative aux conditions de détention des personnes handicapées ; MLD 2013-24</b> (date : 11/04/2013) Rappel aux parquets et aux magistrats du siège, de l'attention qui doit être portée à la situation particulière des personnes handicapées / Nécessité de mise en place de mesures alternatives à la détention provisoire, etc.	Justice / Affaires sociales et Santé
Protection des Mineurs	<b>Décision relative à la situation de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national ; MDE 2012-179</b> (date : 19/12/2012) Le Défenseur considère que l'intérêt supérieur des enfants (mineurs isolés) doit primer sur les enjeux de politique de maîtrise des flux migratoires (15 recommandations).	Justice / Associations des départements de France
	<b>Décision relative à l'évaluation du discernement d'un mineur par le juge aux affaires familiales ; n° MDE 2012-158</b> (date : 13/11/2012).	Justice

<sup>133</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/decisions/MLD-2013-16.pdf>

RECOMMANDATIONS		
Domaine	Objet	Institutions concernées à titre principal
Assurance / Accès aux biens et services	<b>Décision relative à une limite d'âge concernant l'adhésion à un contrat d'assurance ; MLD 2012-150</b> (date : 21/11/2012) Le Défenseur recommande la mise en place d'un partenariat avec les acteurs de l'assurance et d'autres parties intéressées, afin de réfléchir aux enjeux liés à la fixation des limites d'âge en matière d'assurances de personnes.	Finances / Affaires sociales et Santé / Personnes âgées et Autonomie / Fédération française des sociétés d'assurance, Groupement d'entreprises mutuelles d'assurance / Associations nationales de consommateurs
Migrants	<b>Décision relative au harcèlement dont sont victimes les migrants présents dans le Calais de la part des forces de l'ordre, après septembre 2009 et le démantèlement de la « jungle » ; MDS 2011-113</b> (date : 13/11/2012)	Préfet du Pas-de-Calais
Contraventions routières	<b>Décision relative à la complexité du dispositif répressif en matière de sécurité routière et à la dématérialisation croissante du traitement des contraventions qui ne permettent pas de garantir aux usagers l'effectivité de leurs droits ; MSP 12-R003</b> (date : 12/06/2012) Le Défenseur des droits recommande d'installer des points de télépaiement des amendes sur le territoire / de refondre les formulaires de requête en exonération afin de permettre aux usagers de disposer d'une information claire sur les modalités et les conséquences de la contestation / de porter le délai de paiement des amendes sanctionnant une contravention, avec interception du conducteur, de trois à quinze jours (délai actuel de trois jours difficile à tenir en milieu rural, compte tenu de la raréfaction du service postal et des commerces délivrant des timbres amendes) / de reconnaître le virement international comme mode de paiement des amendes, plusieurs pays ayant abandonné l'usage du chèque pour les transactions courantes. Certains ressortissants étrangers verbalisés en France peuvent ainsi rencontrer des difficultés de paiement une fois chez eux / d'instituer une voie de recours effective à un tribunal au titre des arrêts Cadène, Céline, Josseume (CEDH 8-03-2012). / de rappeler le cadre légal aux services de police et de gendarmerie qui se doivent d'enregistrer les plaintes concernant les délits d'usurpation de plaques minéralogiques.	Intérieur / Justice
Logement	<b>Décision n° 2008-221 du 20 octobre 2008</b> (date : 20/10/08) Rappelle la prohibition de la discrimination en raison de l'âge et souligne que les dispositions de la loi Mermaz protégeant les personnes âgées démunies ne peuvent en aucun cas légitimer une discrimination.	Égalité des territoires et Logement
	<b>Décision relative à une discrimination indirecte fondée sur le handicap constituée par la pratique d'un groupe immobilier qui a pour effet d'écarter systématiquement la candidature des bénéficiaires de l'AAH ; n° LCD 2011-60</b> (date : 10/11/12) Recommandation à la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement de prendre toute mesure veillant au respect du droit garanti aux personnes handicapées par la Convention internationale des droits des personnes handicapées de choisir leur lieu de résidence.	Égalité des territoires et Logement

RECOMMANDATIONS		
Domaine	Objet	Institutions concernées à titre principal
<b>DOM</b>	<b>Décision sur les traitements discriminatoires fondés sur l'origine ultra-marine dans le secteur de l'accès au crédit et au logement ; n° 2012-81</b>	DOM, Finances et Logement
<b>Déontologie</b>	<b>Décision relative aux circonstances dans lesquelles un mineur a fait l'objet d'une fouille à nu, dans un commissariat de police, à la suite de sa convocation dans le cadre d'une enquête préliminaire pour des faits de violences ; MDS 2010-176</b> (date : 26/03/13) Recommande 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.	Intérieur / Justice
	<b>Décision relative aux circonstances dans lesquelles se sont déroulés un contrôle d'un titre de transport et un contrôle d'identité par des agents de la RATP ; MDS 2011-314 et 2011-355</b> (date 26/03/13) Recommande un encadrement juridique de la palpation de sécurité afin d'en définir à la fois les gestes pratiques par rapport aux fouilles et la doctrine d'emploi. Cet encadrement juridique pourrait se traduire par un texte inscrit tant dans le code de procédure pénale que dans le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales actuellement en cours d'élaboration.	Intérieur
	<b>Décision relative au déroulement du contrôle d'identité ; MDS 2011-290</b> (date : 26/03/2013) Prend acte des déclarations du ministre de l'Intérieur quant à l'apposition du matricule sur les uniformes des forces de l'ordre et appelle de ses vœux une mise en œuvre rapide de ce dispositif.	Intérieur
	<b>Décision relative aux conditions dans lesquelles un mineur a été auditionné et a fait l'objet d'un relevé anthropométrique à la brigade de gendarmerie ; MDS 2010-152</b> (date : 26/03/13) Recommande une modification des dispositions du décret du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales, pour que la situation des mineurs soit prise en compte. Recommande d'appeler l'attention des chefs de parquet sur les mineurs de moins de 10 ans mis en cause et la nécessité de solliciter des forces de sécurité placées sous leur autorité d'être informés préalablement à toute décision les concernant.	Justice
<b>Mayotte</b>	<b>Recommandations générales relatives à la situation très alarmante des enfants dans le département de Mayotte ; MLD 2013-87</b> (date : 19/04/13) Recommande de procéder au recensement de la population / à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'état civil / l'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île / le déploiement d'une mission d'appui (12 recommandations).	Gouvernement / Parlement

Enfin, à l'occasion de rapports élaborés dans le cadre d'une large concertation, il formule régulièrement un **ensemble de préconisations** permettant de mieux garantir les droits et de veiller au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, des droits des personnes et à leur égalité.

PRINCIPALES PRÉCONISATIONS ISSUES DES RAPPORTS DU DÉFENSEUR DES DROITS		
Domaine	Objet	Institutions concernées à titre principal
<b>Droit funéraire</b>	<b>Rapport relatif à la législation funéraire</b> (date : 29/10/12) Nécessité de sécuriser le régime des concessions funéraires et des sépultures / Absence d'interlocuteur privilégié pour le devenir des sépultures et le statut ambigu des « <i>conventions obsèques</i> » / Carrés confessionnels ( <i>Statu quo</i> fragile des « <i>regroupements de fait</i> » - Nécessité de disposer de données plus précises sur le sujet) / Soins funéraires aux personnes décédées porteuses de certaines pathologies infectieuses.	Générale
<b>Contraventions routières</b>	<b>Rapport sur les suites réservées à la décision MSP 12-R003 relatives aux amendes routières</b> (date : mars 2013) Malgré la prise en compte de certaines des préconisations du Défenseur des droits, restent en suspens la problématique du droit à un procès équitable, celle des difficultés rencontrées par les conducteurs de véhicules de location pour contester les amendes, celle relative au fichier ARES, celle relative à la verbalisation des véhicules appartenant à des personnes morales, etc.	Intérieur / Justice
<b>Enfants</b>	<b>Rapport « Enfants et écrans : grandir dans le monde numérique »</b> (date : 20/11/12) - Intégrer le droit à l'oubli, le droit au déréférencement au règlement européen actuellement en préparation (proposition de la Commission européenne janvier 2012 - protection des données personnelles, renforcement de la protection de la vie privée des mineurs ) (Réglementaire). - Modifier la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 (i) relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, afin d'y intégrer l'obligation dans toutes les publicités d'indiquer que ces jeux sont interdits aux moins de 18 ans (Législatif et Réglementaire). - Élaborer un texte législatif afin de donner une portée contraignante aux recommandations existantes pour protéger les enfants des publicités insérées dans les jeux vidéo (Législatif). - Étendre à la chaîne ARTE les dispositions mises en place et promues par le CSA en matière de protection des enfants et des adolescents vis-à-vis « <i>des programmes des services de communication audiovisuelle susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental et moral</i> ». - Rendre visible sur tous les sites les modalités de signalement des contenus illicites et des contenus ou comportements inappropriés. Mieux informer les jeunes sur leurs responsabilités dans l'utilisation d'Internet. - Assurer une meilleure information des internautes par les éditeurs de sites en insérant des messages plus clairs et plus visibles (Modification de la loi sur la confiance pour l'économie numérique 2004). - Modifier le traité interétatique régissant ARTE (Législatif). - Encadrer les nouvelles formes d'activité immobilière via Internet.	Générale
<b>Déontologie</b>	<b>Rapport relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d'identité</b> (date : 10/10/12) Proposition, entre autres, d'organisation, au plan national, d'un dialogue permanent entre forces de sécurité et acteurs de la société civile.	Générale
<b>Cantines scolaires</b>	<b>Rapport relatif à l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire</b> (date : 28 mars 2013) Le Défenseur des droits recommande que les collectivités territoriales ne puissent se fonder sur certains critères pour refuser l'accès d'un enfant à la cantine (priorité d'accès aux enfants dont les parents travaillent / la seule disponibilité des parents / le lieu de résidence de la famille sur le territoire de la commune siège de l'école) / que soient rappelées les règles de neutralité religieuse lors de l'inscription à la cantine / en cas d'impayé, la mise au jour de diverses sanctions préalables avant d'envisager une exclusion temporaire puis définitive du service de la cantine, etc.	Diffusion générale

**Éclairer le Parlement dans ses prises de décisions**

Acteur du débat démocratique, le Défenseur des droits éclaire le gouvernement et le Parlement sur l'impact de certaines décisions sur les droits et libertés qu'il a pour mission de garantir. Cette contribution au processus démocratique, par le biais d'avis et de recommandations, a démontré toute sa pertinence dans le cadre du débat sur le **harcèlement sexuel** où le Défenseur a invité le législateur à adopter rapidement une nouvelle loi suite à l'abrogation par le Conseil constitutionnel de l'article 222-33 du code pénal, afin de ne pas laisser les victimes hors du champ de la protection du droit. L'audition du Défenseur au Parlement a notamment suscité la prise en compte par les débats législatifs des atteintes aux droits dont sont victimes les personnes homosexuelles et trans'.

Par ailleurs, la contribution du Défenseur des droits aux réflexions des parlementaires dans le cadre des débats sur le mariage pour tous a permis d'éclairer le législateur sur les avancées que recelait le projet de loi en matière de protection des droits des personnes LGBT mais aussi d'élargir la réflexion à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pour toute question liée à l'homoparentalité, alors que l'étude d'impact faisait fi de cette dimension.

Les auditions parlementaires ont pu déboucher sur des amendements particulièrement constructifs comme celui introduit, à la demande du Défenseur des droits, dans le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour visant à ce que la situation des enfants mineurs des personnes placées en retenue soit prise en considération.

Ainsi, alors que le texte initial prévoyait que (article 2) la personne avait la possibilité « 4° De prévenir à tout moment sa famille ou toute personne de son choix; si des circonstances particulières l'exigent, l'officier de police judiciaire prévient lui-même la famille ou la personne choisie », le texte finalement voté précise que l'intéressé dispose « 4° Du droit de prévenir à tout moment sa famille et toute personne de son choix et de prendre tout contact utile afin d'assurer l'information et, le cas échéant, la prise en charge des enfants dont il assure normalement la garde, qu'ils l'aient ou non accompagné lors de son placement en retenue. Si des circonstances particulières l'exigent, l'officier de police judiciaire prévient lui-même la famille et la personne choisie. En tant que de besoin, il informe le procureur de la République aux fins d'instruction dans l'intérêt des enfants ».

**LES AUDITIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS EN 2012-DÉBUT 2013<sup>134</sup>**

07/03/2012	Assemblée nationale - Délégation aux droits des femmes	Audition relative à l'institution du Défenseur des droits (domaines de compétences, pouvoirs...).
04/04/2012	Sénat - Commission des lois	Audition relative à l'institution du Défenseur des droits (réorganisation des services, localisation...).
06/06/2012	Sénat - Groupe de travail	Audition par le groupe de travail sur le harcèlement sexuel.
10/07/2012	Assemblée nationale - Commission des lois	Audition sur le projet de loi relatif au harcèlement sexuel.
13/09/2012	Assemblée nationale - Commission des lois	Audition sur la lutte contre les discriminations dans la fonction publique.
16/10/2012	Assemblée nationale - Commission des lois	Audition sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale.
17/10/2012	Sénat - Commission des lois	Audition sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.
06/11/2012	Sénat - Commission des lois	Audition sur le rapport du Défenseur des droits relatif aux relations police et citoyens et aux contrôles d'identité.
15/11/2012	Assemblée nationale - Commission des lois	Audition sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.
13/12/2012	Assemblée nationale - Commission des lois	Audition sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.
15/01/2013	Sénat - Mission parlementaire	Audition sur l'accessibilité des 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	Audition sur la lutte contre les discriminations.
07/02/2013	Sénat - Mission parlementaire	Audition sur les immigrés âgés.
20/02/2013	Sénat - Commission des lois	Audition sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.
28/02/2013	Sénat - Commission des lois	Audition sur la proposition de loi relative à l'accès aux soins pour les plus démunis.
16/04/2013	Assemblée nationale - Commission des lois	Avis sur la proposition de loi tendant à la suppression du mot « race » de notre législation, n° 218.

<sup>134</sup> - Certaines auditions ont fait l'objet d'une contribution du Défenseur des droits. Ces contributions sont disponibles sur le site Internet de l'Institution : <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique/avis-au-parlement>

## Éclairer les travaux d'institutions nationales

Dans le cadre de sa contribution à la réalisation des missions confiées aux institutions nationales des droits de l'homme, le Défenseur des droits a renforcé sa participation aux sous-commissions et assemblées plénières de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dont il est membre de droit. Il a particulièrement enrichi les travaux en commission et plénière sur les sujets relevant particulièrement de sa compétence : retenue pour vérification du droit au séjour, respect des droits des « *gens du voyage* » et des Roms migrants, statistiques « *ethniques* », discriminations des personnes LGBT et la question de la création d'un critère sur l'identité de genre (où les réflexions bénéficieront des conclusions du groupe de travail lancé en 2012 par le Défenseur des droits), placements d'enfants, droits des personnes âgées, etc. Le Défenseur des droits entretient des liens étroits avec la Commission et a réitéré auprès de sa nouvelle présidente, Madame Christine Lazerges, tout l'intérêt qu'il trouve à la mise en commun des expertises et pouvoirs des deux institutions sur des sujets sur lesquels leur action présentait une réelle complémentarité, comme sur le dossier Roms.

## B Le déploiement de la promotion des droits et de l'égalité sur le territoire national et à l'international

Tout comme sa mission de protection, l'action de promotion des droits et de l'égalité du Défenseur des droits se déploie sur l'ensemble du territoire national.

Elle se construit également dans une relation constante avec des homologues ou institutions internationales, chargées de veiller à l'effectivité de droits universels.

## I - L'ACTION DU RÉSEAU TERRITORIAL

### Le réseau des Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant

Pour faire connaître les droits aux enfants, le Défenseur des droits a souhaité poursuivre le déploiement du programme des Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE). Ces volontaires en service civique, âgés de 18 à 25 ans, réalisent une mission de neuf mois auprès du Défenseur des droits pour promouvoir les droits de l'enfant, le rôle et les missions du Défenseur des droits auprès des enfants.

En octobre 2012, le Défenseur des droits a accueilli la 7<sup>e</sup> promotion JADE pour l'année scolaire 2012/2013. 36 Jeunes ambassadeurs répartis sur les académies de Paris, Versailles, Créteil, Lyon, Strasbourg, Grenoble et l'île de La Réunion réalisent leur mission de promotion des droits de l'enfant avec l'appui des conseils généraux du Bas-Rhin, de l'Isère, de La Réunion et du Rhône ainsi qu'avec le soutien des rectorats et inspections académiques.

Le recrutement et le suivi des jeunes ambassadeurs sont réalisés en partenariat avec trois associations agréées par l'Agence du service civique : Concordia, Unis-cité et le Centre d'entraînements aux méthodes d'éducation active (CEMEA).

Le programme bénéficie également du partenariat de plusieurs municipalités, telles que les villes d'Asnières/Seine, d'Issy-les-Moulineaux, de Conflans-Sainte-Honorine ou encore de Villepinte.

Les JADE interviennent par binôme ou en quatuor et sensibilisent un maximum d'enfants dans tous les départements d'Ile-de-France, ainsi que dans les départements du Bas-Rhin, de l'Isère, du Rhône et de La Réunion. Durant les neuf mois de leur mission, les JADE interviennent en collège auprès des classes de 6<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> (dans le cadre du programme d'éducation civique), dans les accueils de loisirs, mais également auprès d'enfants hospitalisés, d'enfants porteurs d'un handicap, ou encore auprès des enfants suivis dans le cadre de mesures administratives et judiciaires. Les JADE vont aussi à la rencontre des mineurs étrangers qu'ils soient en famille ou isolés.

Les JADE sont également sollicités pour des événements « *grand public* » qui peuvent prendre des formes très variées (stands, journées thématiques, manifestation auprès d'une municipalité, etc.)

Pour l'année scolaire 2011-2012, les JADE en métropole ont sensibilisé 23 556 enfants dans 136 collèges, 31 structures loisirs et 27 structures spécialisées et auprès de 13 événements « *grand public* ». Depuis octobre 2012 les actions de sensibilisation et de promotion se sont poursuivies. Ainsi au 15 janvier 2013 ces actions concernaient déjà 14 089 enfants dans 106 collèges et 15 structures loisirs.

Les JADE de La Réunion ont quant à eux rencontré environ 6 000 enfants et adultes au total de mai 2012 à novembre 2012.

Les enfants rencontrés par les JADE sur l'année 2012 se sentent plus largement concernés par des problématiques liées au droit de vivre en famille et à la protection de la vie privée. Leur intérêt se porte également particulièrement sur la protection contre toutes les formes de violences.

Au cours de leurs interventions, les JADE peuvent être destinataires de confidences inquiétantes de la part des enfants. Ces paroles inquiétantes font l'objet d'une fiche alerte envoyée au siège du Défenseur des droits, évaluée par le pôle « *Défense des enfants* ». Les délégués tuteurs des JADE peuvent également être amenés à traiter certaines situations dans le cadre du règlement à l'amiable. En 2011-2012, 82 paroles inquiétantes d'enfant ont été recueillies par les JADE et traitées par le Défenseur des droits.



### Le 20 novembre : journée de mobilisation des délégués pour promouvoir 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. Elle a proposé aux gouvernements que cette journée soit célébrée à la date qui leur semblait la mieux appropriée. **La loi n° 96-926 du 9 avril 1996** a instauré en France la « *Journée nationale des droits de l'enfant* » au **20 novembre** de chaque année.

Dès lors, cette date marque l'opportunité d'organiser des événements de sensibilisation et de promotion des droits de l'enfant tels que consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France.

L'implication des agents et bénévoles du Défenseur des droits sur le territoire a été à cette occasion particulièrement visible.

**Autour du 20 novembre 2012, 27 délégués** répartis sur 25 départements ont participé à la réalisation de 37 événements visant à célébrer les droits de l'enfant. La nature des actions entreprises était extrêmement variable : journées d'information, forum citoyen de la jeunesse, conférences, quinzaine des droits de l'enfant, assises de la jeunesse, colloques, émissions de radio, conférence de presse...

### En Île-de-France

Le Défenseur des droits soutient et participe aux travaux du plan « *Égalité dans l'accès à l'emploi et dans le travail en Ile-de-France* », signé en mars 2009 par des partenaires sociaux et l'État, ainsi que par le conseil régional en février 2011. Ce plan porte sur quatre champs d'interventions prioritaires :

- 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 celles liées aux territoires.

Dans la poursuite du travail réalisé, les partenaires du plan ont décidé de renouveler leurs engagements en articulant ce plan avec le Plan régional stratégique pour l'égalité entre les femmes et les hommes (PRSEFH) signé en juin 2012, et le Plan régional pour l'insertion des travailleurs handicapés (PRITH).

Après avoir identifié des objectifs convergents et transversaux, les signataires du plan s'engagent à échanger leurs informations sur ces thématiques, à poursuivre la formation des acteurs relais pour être capable de porter la négociation et la concertation partout où cela est nécessaire et à accompagner des acteurs engagés localement.

### Les autres initiatives en région

La coopération engagée en Rhône-Alpes avec l'université de Lyon 2 a permis de créer en 2011 une chaire « *Égalité, inégalités et discriminations* » associant de nombreux partenaires régionaux parmi les entreprises, collectivités, associations et chercheurs. Le Défenseur des droits est associé à travers l'implication d'un délégué, ainsi que la participation d'une conseillère technique dans le comité d'engagement de la chaire et l'intervention dans un module d'enseignement sur les missions du Défenseur des Droits.

Toujours en région Rhône-Alpes, la direction du réseau territorial du Défenseur des droits est intervenue dans neuf actions de sensibilisation auprès de représentants d'entreprises autour de thématiques diverses telles que « *non-discrimination dans l'accès au logement* », « *discrimination religieuse en entreprise* », « *TPE et politique de non-discrimination* ».

En 2012, deux séminaires ont également été organisés pour présenter le guide sur la mesure de l'égalité dans l'entreprise publié conjointement par le Défenseur des droits et la CNIL. Ils ont rassemblé une centaine de représentants d'entreprises privées et publiques.

Toutefois, les sollicitations d'entreprises privées ont porté principalement sur les discriminations liées au handicap : le MEDEF de Rhône-Alpes a ainsi sollicité le réseau territorial du Défenseur des droits pour trois réunions d'information autour du thème « *discriminations, entreprises et handicap* ». La première a concerné un réseau de 30 DRH d'entreprises commerciales, industrielles et associatives, la deuxième 25 partenaires de la mission handicap du MEDEF du Rhône et la troisième, l'ensemble des huit coordonnateurs Medef en charge de la mission handicap, des huit départements de Rhône-Alpes.

Le principal enjeu de ces rencontres a porté sur la complexité de la rédaction des offres d'emploi, les notions d'action positive ainsi que les modalités légales, non discriminatoires et non stigmatisantes permettant d'intégrer les personnes handicapées dans le monde de l'entreprise. Ces séminaires ont également permis de présenter les missions et pouvoirs du Défenseur des droits, le réseau des délégués et d'établir les bases d'une coopération régulière.

En région PACA, le Défenseur des droits accompagne la mission d'observation des discriminations confiée par l'État et la Région à l'ORM (Observatoire régional des métiers) PACA, notamment dans le champ de l'emploi et de la formation.

Ainsi, une conseillère technique du Défenseur des droits est intervenue lors de la première Journée régionale d'observation des discriminations. Elle participe au comité scientifique de la mission d'observation et est invitée permanente au comité de pilotage. Elle apporte, selon les besoins, son éclairage et sa contribution, aux publications produites dans ce cadre (revue semestrielle sur les « *discriminations en question* », étude à venir sur les représentations et les vécus de discriminations en PACA...).

Pour sa première année d'existence, la mission a fait le choix de centrer ses travaux sur le critère de l'origine ethnique, avant d'en aborder d'autres, comme le sexe ou le handicap notamment.



Parmi les autres exemples de bonnes pratiques identifiées en région PACA et soutenues par le Défenseur des droits, on relèvera l'opération « *Droit au cœur* ». S'adressant aux collégiens et lycéens de l'académie de Nice, elle émane de la forte volonté du rectorat de l'académie de Nice, de l'université de Nice-Sophia-Antipolis et du conseil départemental d'Accès aux droits des Alpes-Maritimes de faire de la lutte contre les discriminations une priorité, depuis 2009.

Chaque année, une dizaine de doctorants en droit, organisés en association (ADEAC), accompagnés de huit à neuf étudiants de master 2 de la faculté de droit et de science politique de l'université de Nice-Sophia-Antipolis, se rendent par binômes dans des classes de collèges, de lycées et de mission générale d'insertion pour former les élèves au droit de la non-discrimination.

À l'issue de cette formation et d'un suivi pédagogique à distance, les élèves sont en mesure :

- d'identifier le plus en amont possible et de qualifier des comportements qui constituent des infractions pénales (reconnaître les comportements interdits et punis par la loi),
- de savoir quels sont, pour chaque type de comportement interdit, les sanctions encourues et les droits des victimes (savoir à qui s'adresser, ce que peut faire le Défenseur des droits et ce que l'auteur de discriminations risque).

À la fin de l'année scolaire, l'ensemble des classes formées se retrouvent sur les bancs de la faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Nice-Sophia-Antipolis pour assister et mettre en scène des situations de discriminations, proposer des voies de recours et des solutions pour prévenir les discriminations.

Pour l'édition 2012, 180 élèves de huit collèges et lycées de Nice, Menton, Cannes, Cagnes-sur-Mer et Beaulieu-sur-Mer ont interprété leur création face à un jury composé de représentants du rectorat et de l'université, du Défenseur des droits et du monde judiciaire, avec la présence de la présidente du conseil départemental de l'Accès aux droits des Alpes-Maritimes et présidente du tribunal de grande instance de Nice, du procureur près du tribunal de Grasse et du bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Grasse.

Les classes qui sont récompensées pour leur compréhension juridique, leur créativité et qualités artistiques sont réparties avec un prix spécial : un olivier, symbole de la paix et du vivre ensemble.

Parmi les actions de promotion des droits et de l'égalité menées par le Défenseur des droits à *La Réunion et Mayotte*, on relèvera notamment celles portant sur la formation et la sensibilisation mises en place à la Réunion.

Une formation « *Connaissance des missions du Défenseur des droits* » a été proposée à l'ensemble des secrétaires des maisons de justice et du droit de La Réunion dans le cadre d'un partenariat entre le Défenseur des droits et le conseil départemental d'Accès aux droits. Les trois sessions, de trois heures chacune, ont été animées par le conseiller technique Réunion-Mayotte et les délégués. Elles se sont tenues dans le Nord, l'Ouest et le Sud de l'île entre novembre et décembre 2012. Quarante-cinq personnes ont bénéficié de cette formation.

Une formation sur les discriminations, missions et pouvoirs du Défenseur des droits a été proposée dans le cadre de la COPEC Réunion aux intermédiaires de l'emploi et DRH de l'île. D'une durée de trois heures, elle a été animée par le conseiller technique Réunion-Mayotte, en binôme avec d'autres membres de la COPEC (la déléguée aux Droits des femmes et à l'Égalité ou la responsable régionale d'une agence d'intérim). Quatre sessions ont été organisées dans le Nord, l'Ouest et le Sud de l'île entre septembre et novembre 2012. Cent vingt-cinq personnes ont bénéficié de cette formation.

S'est tenue également la 5<sup>e</sup> édition de l'Expo pour l'égalité (« *Promouvoir l'égalité à travers l'art* ») à partir du 20 novembre 2012 à Saint-André à l'île de La Réunion. Elle s'achèvera fin juillet 2013 à Mamoudzou (Mayotte).

L'objectif de cette exposition itinérante, créée par le Défenseur des droits, en partenariat avec le Centre régional information jeunesse Réunion et la délégation régionale aux Droits des femmes et à l'Égalité, est de promouvoir l'égalité à travers l'art en proposant à des artistes professionnels et occasionnels de La Réunion et de Mayotte de créer une œuvre sur le thème de l'égalité.

Cette année, l'événement connaît une dimension régionale avec la participation d'une trentaine d'artistes réunionnais et mahorais et du fait que cette exposition itinérante comportant 50 œuvres (photos, peintures, dessins, sculptures, montages, vidéos) sera installée à Mamoudzou, après avoir été présentée dans plusieurs médiathèques, associations, centres hospitaliers dans les quatre zones de l'île de La Réunion.

À ce jour l'exposition a touché environ 22 000 personnes, le site web [www.artpourlegalite974.com](http://www.artpourlegalite974.com) a reçu 5 000 visites et 3 500 personnes ont assisté au concert pour l'égalité, organisé le 26 janvier 2013.

## II - L'ACTION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

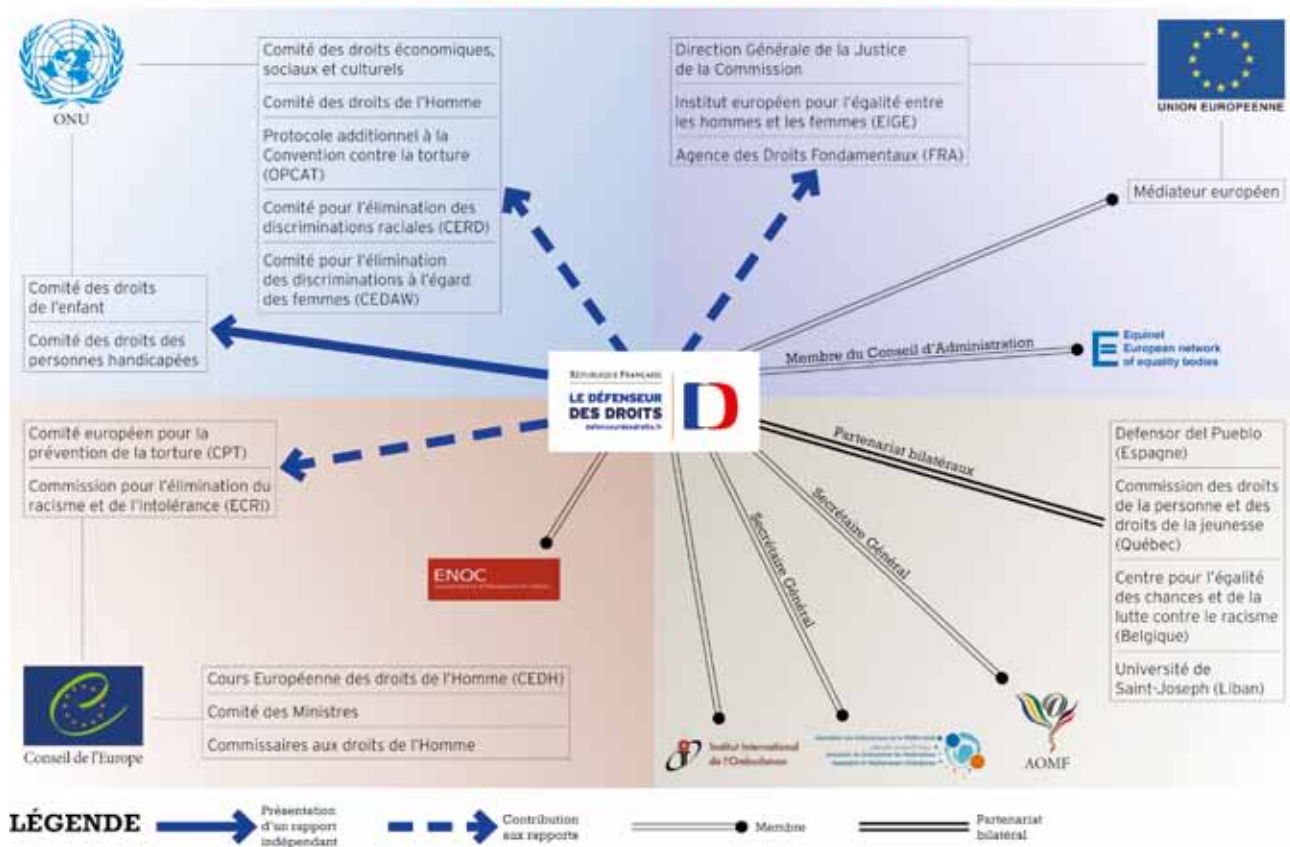
L'action européenne et internationale du Défenseur des droits s'inscrit dans la lignée des orientations définies par le Défenseur des droits lors des auditions parlementaires qui se sont tenues en 2011 en vue de sa nomination :

- l'Europe;
- la francophonie;
- la Méditerranée et le monde arabe.

### Des échanges institutionnels avec les organisations gouvernementales européennes et internationales

Chargé de produire les **rapports indépendants** à l'intention des **Nations unies** sur l'application en France de la **Convention relative aux droits des enfants** et la **Convention relative aux droits des personnes handicapées**, le Défenseur des droits entretient des relations nourries avec les instances onusiennes.

### LE DÉFENSEUR DES DROITS À L'INTERNATIONAL



### LES CONTRIBUTIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS AUPRÈS DES ORGANISMES INTERNATIONAUX<sup>135</sup>

En 2012, le Défenseur des droits a contribué de façon indépendante à l'élaboration de plusieurs rapports destinés aux organes de l'ONU et du Conseil de l'Europe concernant la mise en œuvre des conventions ratifiées par la France :

- Contribution à l'Examen périodique universel (EPU) de la France<sup>136</sup>, mai 2012.
- Contribution au rapport de la France sur l'application du Pacte international sur les droits civils et politiques des Nations unies, juillet 2012.
- Contribution au rapport concernant la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), juillet 2012.
- Contribution au rapport concernant la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDAW), octobre 2012.
- Contribution aux réponses de la France aux observations de la Commission européenne pour l'élimination du racisme et de l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, juillet 2012.

Parmi les différents moments marquants de l'année 2012, la Défenseure des enfants, Mme Marie Derain a rencontré le président du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, M. Jean Zermatten, le 6 juin 2012 à Genève. Le Défenseur des droits a également produit une contribution écrite pour la journée de débat général du 28 septembre 2012, sur le droit de tous les enfants dans le domaine des migrations internationales.

S'agissant de la **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**, ratifiée par la France le 14 décembre 1983, les États parties doivent, tous les quatre ans, présenter au Comité un rapport sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la Convention. En 2012, le Défenseur des droits a contribué au 7<sup>e</sup> rapport périodique que le gouvernement français rendra au cours du premier semestre 2013. Dans sa contribution il fait état de l'évolution depuis 2008 (date du dernier rapport CEDAW) des saisines reçues sur les trois critères principaux liés aux discriminations à l'égard des femmes : les critères du sexe, de la grossesse et de la situation de famille. Les réclamations traitées soulèvent des thématiques récurrentes (la moitié d'entre elles relèvent du domaine de l'emploi) qui mettent au jour les réticences du marché du travail à gérer sans discriminations la maternité et des droits qui y sont afférents (licenciement concomitant à l'annonce de la grossesse, licenciement et réintégration défavorable au retour de congé maternité, interruption d'évolution de carrière et discriminations salariales).

Mme Nicole Ameline, présidente du comité onusien pour l'élimination des discriminations envers les femmes (CEDAW) a participé, le 28 mars 2013 à la réunion conjointe des trois collèges placés auprès du Défenseur des droits. À cette occasion a été évoquée l'éventualité de produire à destination du comité un rapport alternatif en qualité d'« *institution spécialisée* » (article 22 de la Convention).

En matière de suivi de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, Mme Maryvonne Lyazid, adjointe du Défenseur des droits chargée de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité a présidé un « *événement parallèle* » en marge de la session de septembre 2012 du Comité des droits des personnes handicapées à Genève, en présence de son président, pour sensibiliser les États au rôle et au fonctionnement des mécanismes de promotion, protection et suivi prévus par l'article 33.2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, mais aussi favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques et réfléchir aux modalités d'interaction avec le Comité handicap.

<sup>135</sup> - Certaines contributions sont disponibles sur Internet : <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/international#dddintercontrib>

<sup>136</sup> - Le Conseil des droits de l'homme, institué par l'assemblée générale des Nations Unies, est chargé de surveiller le respect du droit international des droits de l'homme par les 192 États membres de l'ONU. Mécanisme central du Conseil des droits de l'homme, l'examen périodique universel (EPU)

**LE DÉFENSEUR DES DROITS ET LA CIDPH**

Le Défenseur des droits est le « *mécanisme indépendant* » que doit comporter le dispositif national de promotion, protection et suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, aux termes de son article 33 § 2<sup>137</sup>.

Ce dispositif national associe par ailleurs, outre les éléments essentiels de l'État mentionnés à l'article 33 § 1 de la Convention (« *un ou plusieurs points de contact* », et « *un dispositif de coordination* » chargé de faciliter les actions liées à cette application dans différents secteurs et à différents niveaux), la société civile dont la participation fondamentale est particulièrement soulignée à l'article 33 § 3 de la Convention.

Après remise du rapport initial que le gouvernement doit produire, désormais attendu au cours du premier semestre 2013, le Défenseur des droits adressera aux Nations unies son avis sur l'application de la CIDPH, sous la forme d'un « *rapport parallèle* ». Celui-ci sera arrêté de façon indépendante mais après une concertation étroite avec les pouvoirs publics et avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), ainsi qu'avec la société civile, notamment le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et le Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes (CFHE)<sup>138</sup>.

Constitué en 2012, un « *comité de liaison* » du Défenseur des droits avec le CNCPH, la secrétaire générale du comité interministériel du handicap (CIH) et le CFHE s'est réuni le 12 avril 2012 et le 3 septembre 2012. Il inclura en 2013 la CNCDH, avec laquelle le Défenseur des droits a organisé un « *événement parallèle* » en septembre 2012 à Genève, sur le rôle des mécanismes indépendants. L'attention des partenaires s'est portée sur l'analyse de la portée juridique des stipulations de la CIDPH ainsi que sur la nécessité d'élaborer un dispositif d'information et de collecte des données permettant de suivre et évaluer la mise en œuvre des différentes politiques menées en faveur des personnes handicapées, en application tant de la législation nationale (notamment la loi n° 2005-102 du 11 février 2005) que de la CIDPH. Il s'agit là d'une exigence fondamentale, comme cela est du reste mentionné expressément à l'article 31 de la CIDPH.

Le Défenseur des droits participe par ailleurs comme observateur au groupe de travail sur la CIDPH du groupe européen des INDH, dont la CNCDH française est membre.

**Au niveau européen :** les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2012, le Défenseur des droits est intervenu à Strasbourg lors du séminaire de l'ECRI au Conseil de l'Europe sur la question du regroupement d'organismes de lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité au sein d'institutions plus larges et de leur efficacité et indépendance en période de crise économique et de restrictions budgétaires. Le Défenseur des droits a pu y exposer les avantages tirés de la mutualisation des compétences provenant de ses quatre missions. Lors de ce déplacement le Défenseur des droits a également échangé avec le nouveau Commissaire aux droits de l'homme, M. Nils Muižnieks, sur la question des Roms et gens du voyage.

Le Défenseur des droits a également participé à une journée organisée conjointement par la Commission et le Bureau d'information européen sur les Roms (ERIO) le 30 octobre 2012 à Bruxelles sur le rôle des organismes de lutte contre les discriminations dans la défense des droits des Roms. Il est intervenu le 25 octobre 2012 à Rome dans le cadre d'un séminaire portant sur la recherche et l'analyse de politiques et expériences en matière d'inclusion des Roms à l'échelle régionale (Italie) et nationale (Italie, Bulgarie, Roumanie et France) mais aussi européenne.

Par ailleurs, dans le cadre du programme PROGRESS de la Commission européenne, le Défenseur des droits a obtenu pour 2013 un financement pour la mise en œuvre à partir de mars 2013 d'un projet « *Accessibilité-égalité : un guide à destination des acteurs territoriaux* ».

**La participation à des réseaux internationaux et les échanges d'expertise et de pratiques dans le cadre d'accords bilatéraux**

Le Défenseur des droits est également membre d'un certain nombre de **réseaux internationaux** dans le cadre de ses différentes missions, qui permettent de mener une action concertée pour contribuer au niveau international à définir les orientations nécessaires en matière de coopération, pour promouvoir les droits et leur effectivité, soutenir des institutions agissant dans un contexte difficile et mettre en place des mécanismes concrets de coopération. Les échanges au sein de ces différentes instances contribuent également à la valorisation de bonnes pratiques nationales ou locales et à leur appropriation par d'autres institutions.

Secrétaire général de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF)<sup>139</sup>, le Défenseur des droits a mis en œuvre la programmation bisannuelle de l'Association, décidée lors de la réunion de bureau tenue à Paris le 12 mars 2012, avec le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie. Les membres ont ainsi décidé de se focaliser notamment sur le soutien aux jeunes institutions, plus fragiles. Ainsi le Défenseur des droits a engagé une collaboration avec le Médiateur du Niger.

Les 23 et 24 octobre 2012, en parallèle de son conseil d'administration, l'AOMF a par ailleurs organisé une rencontre francophone sur le renforcement des compétences des médiateurs et ombudsmans dans la protection des droits des enfants.

<sup>137</sup>- <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/international/cidph>

<sup>138</sup>- Le CFHE a été mandaté par le Comité d'entente des associations représentatives de personnes handicapées et de parents d'enfants handicapés pour participer aux travaux du comité de liaison de la CIDPH. Il devra coordonner le « *rapport alternatif* » commun que les associations membres du Comité d'entente adresseront aux Nations Unies sur l'application de la CIDPH en France après que le gouvernement leur aura remis son rapport.

<sup>139</sup>- Site de l'AOMF : <http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/>

À cette occasion, les 54 membres du réseau ont adopté un plan d'action. Cette initiative vient donner un souffle nouveau, en particulier sur le continent africain, aux travaux engagés par le plan européen par le réseau European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)

L'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF) a réuni ses membres à Tirana en Albanie les 23 et 24 octobre 2012 pour une rencontre spéciale sur les droits de l'enfant. Les travaux ont ainsi porté sur le renforcement des compétences des médiateurs et ombudsmans dans la protection des droits des enfants, le rôle des ombudsmans sur les dispositifs nationaux de protection de l'enfance, la sensibilisation des enfants à leurs droits, la coopération autour des mineurs isolés étrangers et la protection des jeunes vis-à-vis des écrans (Internet, télévision...).

À l'issue de la rencontre à laquelle le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants ont pris une part active, les participants ont adopté une résolution qui met l'accent sur quatre axes prioritaires :

- l'élargissement des compétences des ombudsmans et médiateurs concernant la protection des mineurs et la 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 internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le renforcement de la coopération entre ombudsmans et médiateurs en matière de protection et de promotion des droits de l'enfant ;
- l'adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre des droits reconnus dans la convention internationale 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 la mise en œuvre de la susdite résolution. 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. De cette analyse, il ressort que le recours aux bureaux des médiateurs et défenseurs pour le règlement des questions relatives aux droits de l'enfant suscite de plus en plus d'intérêt auprès des usagers.

En outre, un module de formation a été élaboré afin de renforcer la capacité des collaborateurs des médiateurs en matière de droits de l'enfant, et un groupe de travail a été mis en place début 2013 pour faciliter la réflexion et l'adoption de stratégies permettant aux médiateurs d'agir efficacement dans le domaine des droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits est également secrétaire général de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (AOM)<sup>140</sup>. Il a dans ce cadre organisé la VI<sup>e</sup> rencontre de l'association les 11 et 12 juin 2012 à l'Institut du monde arabe à Paris sur « le renforcement du rôle de l'ombudsman », avec le soutien de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe. À cette occasion les membres ont adopté une résolution condamnant fermement les violations des droits de l'homme en Syrie.

Par ailleurs, la troisième formation de l'AOM s'est tenue au Collège d'Espagne à Paris les 18-20 Septembre 2012, sur le thème « les médiateurs et ombudsmans face au phénomène de la migration » et avec la participation de 25 experts. Lors de cette session l'importance du travail des ombudsmans en réseau afin de mieux protéger les droits des migrants a été soulignée.

Le Défenseur des droits poursuit par ailleurs les activités engagées au sein du réseau européen des ombudsmans pour enfants, le réseau ENOC<sup>141</sup>. La Défenseure des enfants, Mme Marie Derain a ainsi participé à la conférence annuelle de l'ENOC concernant la justice des mineurs des 10 - 12 octobre à Nicosie.

Le réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (EQUINET<sup>142</sup>), dont le Défenseur des droits est membre du conseil d'administration, a organisé un séminaire de haut niveau le 28 mars 2012 sur la question préjudicielle faisant intervenir des praticiens du droit, des homologues du Défenseur des droits sur sa mission de lutte contre les discriminations et des représentants d'institutions de l'Union européenne afin de clarifier le cadre d'intervention des organismes de promotion de l'égalité dans le recours préjudiciel.

Dans le cadre de sa formation juridique annuelle 2012, EQUINET a axé ses travaux sur les modes alternatifs de résolution des conflits. L'un des avis formulés par EQUINET en 2012 rappelle la nécessité de protéger les organismes de lutte contre les discriminations, plus particulièrement en temps de crise, à la fois du point de vue des moyens alloués mais aussi de leur indépendance (et propose l'établissement de normes servant à protéger l'indépendance et l'efficacité des organismes de lutte contre les discriminations).

Grâce à l'implication des institutions polonaise et française et à l'aide des représentations permanentes respectives à Bruxelles, le partenariat oriental réunissant les ombudsmans et Défenseurs des droits de France, Pologne, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie et Ukraine, a obtenu un financement de la Commission européenne pour l'organisation de deux séminaires en 2012, l'un à Paris et l'autre à Varsovie. Le Défenseur des droits a ainsi organisé du 9 au 11 mai 2012 au Palais du Luxembourg un séminaire traitant de la déontologie de la sécurité, des droits de l'enfant, des discriminations et de la médiation avec les services publics. Ce partenariat, soutenu par la sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen, devrait évoluer dans les années à venir en un réseau de séminaires européens.

<sup>140</sup>- Site de l'AOM : <http://www.ombudsman-med.org/fr/>

<sup>141</sup>- Site de l'European Network of Ombudspersons for Children : <http://www.crin.org/enoc/>

<sup>142</sup>- <http://www.equineteurope.org/>



En matière de **partenariats bilatéraux**, le Défenseur des droits a poursuivi sa coopération avec la Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPD). Une mission du Défenseur s'est rendue au Québec en juin 2012, déplacement qui a permis d'apporter des éclairages sur la protection de l'enfance telle qu'elle est mise en œuvre au Québec et d'échanger avec la Commission sur le profilage racial et les contrôles d'identité. En octobre 2012, la Commission, invitée en France, a pour sa part centré ses travaux sur les acteurs publics et privés ayant travaillé sur l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap. Lors de sa mission, le président de la Commission, M. Gaëtan Cousineau, est également intervenu au séminaire international organisé le 8 octobre 2012 par le Défenseur des droits : « *Contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de polices dans d'autres pays* » (cf. page 124).

Des contacts ont par ailleurs été établis par les équipes du Défenseur des droits avec leurs homologues québécois en matière de déontologie de la sécurité. Mme Françoise Mothes, adjointe au Défenseur des droits et vice-présidente du collège chargé de la déontologie de la sécurité a ainsi pu rencontrer le Comité de déontologie policière (tribunal administratif spécialisé) et le Commissaire à la déontologie policière québécois. 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.

Mme Françoise Mothes s'est également rendue en Belgique où elle a pu rencontrer pour la première fois l'homologue belge du Défenseur des droits sur sa mission déontologie de la sécurité, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P).

En juillet 2012, le secrétaire général du Défenseur des droits s'est rendu au Centre de l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique afin de préparer le protocole de partenariat dont la signature est prévue en 2013.

Dans le cadre du protocole d'accord signé le 27 janvier 2012 entre le Défenseur des droits et le Centre professionnel de médiation de l'université Saint-Joseph de Beyrouth portant notamment sur la volonté d'échanger les bonnes pratiques dans le domaine du renforcement du dialogue entre les usagers des services publics et les administrations, un cycle pilote de formation sur le thème de la médiation en santé a été organisé en 2012. Des experts français ont ainsi présenté l'expérience de l'institution en matière de gestion des conflits et de médiation en santé. Le Défenseur des droits a par ailleurs participé à une conférence organisée à Beyrouth sur le thème « *du Médiateur de la République au Défenseur des droits* ». Les participants ont ainsi étudié si le modèle libanais (loi de 2005 non encore entrée en vigueur) inspiré du Médiateur de la République français était toujours d'actualité.

### **Des actions de conseil et de soutien institutionnel à des institutions homologues émergentes**

Financé par la Commission européenne pour un montant de 600 000 €, le jumelage de renforcement institutionnel du Bureau de l'ombudsman de Macédoine a pris fin le 23 novembre 2012. Le Défenseur du peuple de l'Espagne (chef de projet) et le Médiateur de la République (chef de projet adjoint) 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.

Au cours de ce jumelage, 25 agents du Défenseur des droits ont participé à 29 missions d'expertise (tables rondes sur des thématiques particulières et/ou échanges d'expériences avec le personnel macédonien). 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'UE<sup>143</sup>.

Le Défenseur des droits a également accueilli 34 délégations de visiteurs étrangers (venant d'Albanie, Chine, Italie, Niger, Pays-Bas, Serbie...), soit une centaine de personnes reçues dans ce cadre.

Enfin, le Défenseur des droits a participé au **jury du Prix des droits de l'Homme** de la République française, contribuant à une instruction rigoureuse des dossiers pour désigner le récipiendaire de ce prix. Le prix vise à récompenser des actions de terrain en matière de promotion, de défense et de protection des droits de l'homme. En 2012, les thèmes retenus étaient la lutte contre l'impunité, la défense des droits économiques et sociaux et développement durable. Les prix ont été attribués au Centre d'information alternative (Israël-Palestine) et au Centre pour les droits civils et les droits de l'homme (Slovaquie) s'agissant du thème de la lutte contre l'impunité et, s'agissant du thème « *droits économiques et sociaux et développement durable* », à Afghanistan libre (France), DITSHWANELO - Botswana Center for Human Rights et KMG - Éthiopie.

<sup>143</sup>- [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/2012/twinning\\_news\\_no49\\_march\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/2012/twinning_news_no49_march_2012.pdf)





# 03 - RESSOURCES

---

L'année 2012 a été celle de la construction fonctionnelle de l'Institution. Dès février, était approuvé en comité technique l'organigramme du Défenseur des droits. On relève que, pour préserver l'expérience acquise, il s'appuie sur les services hérités des anciennes autorités, érigés en pôles, eux-mêmes fédérés en départements pour assurer la mutualisation des compétences et le traitement multicritère des dossiers, favoriser la mise en œuvre de l'ensemble des modes d'intervention et contribuer à la création d'une culture d'intervention commune à tous les agents de l'Institution, quel que soit leur organisme d'origine.

La stratégie du Défenseur des droits, formalisée lors d'un séminaire les 16 et 17 octobre 2012, peut s'énoncer autour de deux axes complémentaires : 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. Le traitement des réclamations individuelles ou collectives, qui demeure notre cœur de métier, est assuré par les pôles d'instruction : c'est le pilier « *Protection des droits* » de notre stratégie. Pour autant, tous les pôles coopèrent avec le département « *Promotion des droits et de l'égalité* », restructuré autour de nos quatre missions organiques, qui concrétise le second pilier de notre stratégie.

Pour ce qui concerne les fonctions support, il a été nécessaire d'en reconfigurer l'organisation pour répondre à plusieurs exigences : le fait de devoir travailler sur deux sites différents, la pression à laquelle sont soumises les équipes avec la mise en place de gestions mutualisées au niveau central, la priorité stratégique accordée à la création d'une application métier commune (voir infra) et l'optimisation des moyens qui sont alloués à ces fonctions afin d'appuyer les services opérationnels.

En décembre 2012, pour mieux faire face aux contraintes externes - organisation du raccordement à l'ONP et organisation en service facturier - comme aux impératifs internes - renforcer la professionnalisation de l'équipe de gestion des ressources humaines et optimiser les procédures budgétaires et comptables - l'Institution s'est dotée d'un département de l'administration générale qui regroupe les deux pôles, « *Ressources humaines et dialogue social* » et « *Finances/affaires générales* ».

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'Institution a créé un nouveau département à vocation transversale : le département des systèmes d'information, de la documentation et des études (DSIDE). Département au carrefour des fonctions « *support* » et des fonctions « *métier* », il fournit un appui à l'ensemble des services autour de quatre missions : la mission « *informatique* », la mission « *documentation* », la mission « *études* », la mission « *évaluation et prospective* ».

Il permet notamment de développer de nombreuses synergies entre l'application métier Agora, l'application documentaire, la mission études et le site Internet.

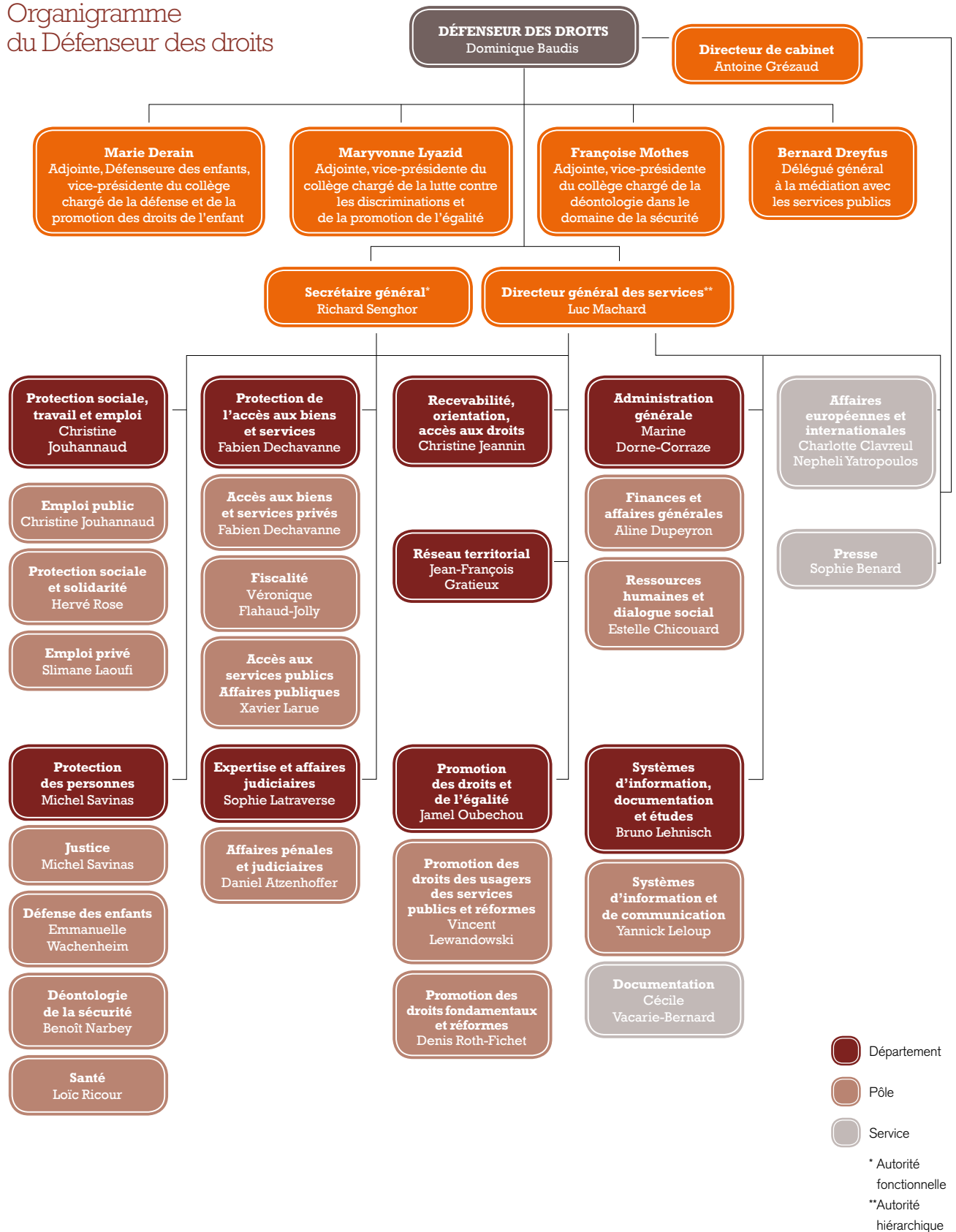
Pour tenir compte de la mission particulière d'accès aux droits du service « *Recevabilité-orientation* », celui-ci a changé d'appellation en décembre 2012 et se dénomme désormais « *Recevabilité-orientation-access aux droits* ». En effet, environ 50 % des dossiers dont est saisi le Défenseur des droits n'entrent pas dans son champ de compétences et nécessitent d'être réorientés pour donner le maximum de chances au réclamant d'obtenir satisfaction. Par ailleurs, le service a été réorganisé de manière à donner davantage de place au règlement urgent des dossiers qui le nécessitent, et optimiser le traitement des dossiers, parfois complexes, appelés à être orientés vers les pôles d'instruction.

Au total, cette mutualisation des fonctions support aura permis de réduire de 17 % le nombre d'agents affectés en 2011 à ces dernières au sein des quatre autorités administratives indépendantes, tout en améliorant la qualité du service rendu.

Si, comme on le lit ci-dessus, la réunification des quatre entités a, en 2012 et début 2013, franchi une étape décisive, ce processus n'est pas encore achevé. Y incite la nécessité de mettre les services en mesure de traiter les réclamations en mobilisant les compétences d'intervention les plus efficaces pour le réclamant, plus rapidement, tout en assurant un meilleur concours aux actions de communication et de promotion des droits.

En deux ans, à un rythme plus rapide que cela n'était envisagé, grâce à l'adhésion des agents, l'organisation interne a permis à l'Institution de s'installer pleinement dans le paysage institutionnel.

## Organigramme du Défenseur des droits



## A Des crédits opérationnels fortement obérés

Comme nous le faisons remarquer l'an dernier au sein du rapport d'activité, alors que la fusion d'autres organismes ou directions de certains ministères a mobilisé des crédits supplémentaires importants, la création du Défenseur des droits devait se faire à moyens constants.

Si cela a été optiquement le cas avec le maintien en loi de finances initiale des crédits alloués en 2011 par agrégation de ceux des précédentes entités, en fait, en 2012, les crédits ont dû être consacrés au financement de l'unification des quatre autorités précédentes, très partiellement entamée en 2011.

Dépenses de fonctionnement	Autorisations d'engagement <sup>1</sup>		
	Prévisions LFI	AE disponibles	Consommation
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	9 822 258 €	8 647 338 €	8 642 278 €

Dépenses de fonctionnement	Crédits de paiement <sup>2</sup>	
	Crédits disponibles	Consommation
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	13 417 968 €	13 390 601 € <sup>3</sup>

Les dépenses opérationnelles destinées au Défenseur d'accomplir ses missions ont donc été limitées, au bénéfice de dépenses obligatoires, qui se sont ajoutées aux charges fixes qui représentent déjà une part importante de notre budget global.

Les dépenses qu'il a été impératif d'engager recouvrent les travaux de réfection des locaux restitués lors de la résiliation de leurs baux et l'aménagement de ceux conservés pour héberger les services, des investissements en matériels informatiques et bureautiques, le financement des loyers des deux sites conservés et les contrats (affranchissement, collecte de courrier, assurances, EDF, nettoyage des locaux, presse et documentation...) conclus par les anciennes entités qu'il a fallu honorer jusqu'à ce qu'il soit devenu possible de les résilier.

Au total, les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 11,4 M€ soit 85 % de nos crédits de paiement 2012 (13,4 M€).

- loyers et charges : 5,1 M€ (couvrant les baux et travaux de réfection);
- dépenses liées aux fonctionnements dont fluides, frais téléphoniques, frais postaux, entretien des équipements et achats divers : 2,6 M€;
- indemnités versées aux délégués du réseau territorial du Défenseur des droits : 2,2 M€;
- autres dépenses liées aux personnels, dont le remboursement des agents mis à disposition, les titres de restauration et les frais de mission : 1,5 M€.

Ainsi, le budget affecté à nos dépenses opérationnelles a-t-il été limité, ce qui a rendu inévitables des arbitrages en faveur des chantiers urgents ou indispensables. Parmi celles-ci, on peut retenir les dépenses inhérentes :

- aux actions juridiques, études et prestations intellectuelles : 0,6 M€;
- à l'informatique (notamment lié à l'effort d'harmonisation des matériels et logiciels - dont licences - utilisés par les quatre entités regroupées courant 2011) : 1 M€;
- aux actions de communication : 0,4 M€ (hors frais d'impression et de routage).

Il convient de noter que, contrairement à ce qu'appelaient de leurs vœux un certain nombre de parlementaires, le budget de fonctionnement disponible en 2012 n'a pas permis au Défenseur des droits de déployer les actions de communication qui lui auraient pourtant permis d'informer le grand public de ses compétences et de ses modalités d'action.

<sup>1</sup>- Article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances : « Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. »

<sup>2</sup>- Article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> 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. »

<sup>3</sup>- Le montant supérieur des crédits de paiement à celui des autorisations d'engagement s'explique par la liquidation annuelle des baux des sites de Saint-Florentin et Saint-Georges, engagés sur le budget 2011 jusqu'à leur terme en novembre 2014.

Sur ce dernier point, d'une part, les anciennes institutions soutenaient leur notoriété et le flux des réclamations qui leur étaient adressées en mettant en œuvre des budgets de communication significatifs, d'autre part, faire connaître l'Institution et ses moyens d'action constitue une priorité à laquelle a plusieurs fois été appelé le Défenseur par les parlementaires.

En cette matière, la capacité d'intervention de l'Institution se trouve sensiblement réduite. Le budget de communication agrégé des quatre autorités s'est élevé en 2011 à 668 735 € alors que le Défenseur des droits n'a pu engager qu'environ 400 000 € à ses actions de communication en 2012, hors frais d'impression et de routage.

À titre de comparaison, les quatre anciennes autorités ont dépensé sur une seule année jusqu'à 1,4 million d'euros pour conduire leurs actions de communication.

Il faut également insister sur les charges induites par le maintien des agents sur deux sites différents. En premier lieu, il s'agit de coûts directs entraînés par le recours à un prestataire extérieur en vue d'assurer la navette qui, plusieurs fois par jour, accomplit le transport des parapheurs et documents nécessaires au fonctionnement des services; les raccordements et la maintenance informatique entre les deux sites; l'accueil, le nettoyage, le gardiennage dont les coûts sont doublés. En second lieu, on ne peut sous-estimer les coûts indirects induits par le temps perdu en transport pour se rendre en rendez-vous ou en réunion sur l'un ou l'autre site; en difficulté d'organisation des agendas; en moindre fluidité de l'action de services appelés à coopérer étroitement entre eux.

On peut évaluer que l'hébergement sur un seul site permettrait une réduction d'environ 1/3 des charges fixes actuelles (loyers, charges, coûts divers de fonctionnement et d'équipement notamment informatique et bureautique), libérant ainsi une marge de manœuvre non négligeable sur le budget opérationnel. Les travaux relatifs à l'implantation de l'Institution sur le site Fontenoy (*voir infra*) conduits à la demande de France Domaine par un organisme extérieur révélaient que, dans l'hypothèse d'une rénovation des locaux, moins coûteuse que la restructuration envisagée, l'économie serait, sur les seuls loyers, d'environ 1,4 M€.

Enfin, une démarche volontariste de rationalisation des contrats hérités des anciennes autorités administratives indépendantes a par ailleurs été conduite, il en est attendu un effet qui sera mesurable dès 2013. De même, une stratégie de l'achat public par un rattachement, dès que cela est possible, aux marchés interministériels a permis de dégager de premières économies.

Malgré ces efforts, il ressort des contraintes énoncées ci-dessus que la part du budget annuel pouvant être directement consacrée à l'exercice opérationnel des missions du Défenseur des droits se trouve fortement obérée.

## **B La mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**

Le rapport annuel 2011 a exposé la situation spécifique que l'autorité administrative indépendante, le « Défenseur des droits », a rencontrée lors de sa création. En particulier, l'Institution nouvelle issue du regroupement des quatre autorités administratives préexistantes n'a bénéficié d'aucun moyen supplémentaire pour faire face à l'élargissement des missions et à l'indispensable harmonisation de la situation administrative et financière des personnels.

En 2012, en cette première année pleine de fonctionnement, l'organisation du Défenseur des droits s'est progressivement mise en place. S'est imposée l'obligation de tenir compte, d'une part, des tensions internes, nées en particulier de la situation antérieure qui avait marqué la période récente au sein de l'une des quatre autorités, d'autre part, des critiques qui avaient pu se faire entendre lors de la création de l'Institution.

Au regard de ces contraintes, tout en souscrivant à un nécessaire mais exigeant dialogue social, il a été possible de créer, en un an, un « cadre de gestion » commun, concerté, dont la complexité résidait, notamment, dans l'hétérogénéité des statuts et dans les forts écarts de rémunérations entre les personnels issus des quatre entités; de restructurer des services aux modes d'intervention, aux compétences, aux niveaux de professionnalisation et surtout aux cultures très différents.

### **I - L'INSTAURATION D'UN CADRE DE GESTION COMMUN À TOUS LES AGENTS**

L'année 2012 a été mise à profit pour fixer les nouvelles règles de gestion visant à unifier les conditions d'emploi, à harmoniser les rémunérations et les régimes indemnitaires (grille des emplois et des rémunérations, édition du règlement intérieur, du code de déontologie, du règlement du temps de travail) et à mettre en œuvre les procédures de gestion qui en découlaient (évaluation, régime indemnitaire, règles de cumul...).

Guidé par les deux principes d'équité et de transparence, cet effort de rationalisation et d'alignement des salaires et des primes a permis d'atténuer les fortes différences statutaires, salariales et sociales qui prévalaient, d'une part, entre les agents des quatre anciennes institutions intégrées au sein du Défenseur des droits, d'autre part, au sein de chaque catégorie de personnel. Les rémunérations sont désormais établies en référence à des groupes et à des niveaux d'emplois.

Afin de diminuer les écarts constatés entre les rémunérations, celles-ci ont fait l'objet d'une comparaison par groupe et par niveau. Les rémunérations atypiques ainsi identifiées ont été révisées à la hausse pour 60 agents. Un régime indemnitaire unifié a été mis en place, et une « prime de résultat » commune à l'ensemble des agents, par niveaux, a été instaurée. Elle constitue un supplément de rémunération versé en contrepartie de la réalisation d'objectifs professionnels, mesurée au cours de l'entretien d'évaluation, dont les modalités ont été clarifiées et harmonisées. À cela s'ajoute un rattrapage salarial effectué sur les rémunérations des agents les moins bien lotis, qui a également concerné les agents qui n'avaient pas (ou peu) perçu d'augmentation de leur rémunération en 2011.

Parallèlement, ont été fixées des règles claires pour guider le recrutement des agents appelés à enrichir les compétences des services.

En outre, afin de permettre une expression sur le passé récent de l'une des institutions et d'assurer plus sereinement la fusion des quatre autorités administratives auxquelles s'est substitué le Défenseur des droits, un audit sur les risques psychosociaux a été réalisé, en étroite relation avec les représentants du personnel. Celui-ci a notamment permis de proposer les leviers à mettre en œuvre pour faciliter le changement d'organisation sous la forme d'un plan d'action associant les agents et l'encadrement.

Concomitamment aux mesures salariales, l'organisme s'est affilié à une médecine de prévention (le suivi médical des agents a pu être effectif dès mars 2012). Une action sociale propre au Défenseur des droits et une collaboration avec les services du Premier ministre ont permis de compléter dès cette première année ce dispositif d'action sociale dans le domaine de l'action culturelle et sportive.

## II - LE PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE ET DE LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS

On rappelle que le budget 2012 a été le premier budget consolidé des personnels issus de la Halde, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité auquel s'est substitué le Défenseur des droits.

### Tableau des emplois et gestion des crédits de personnel

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN €	
LFI 2012	16 172 935 €
Plan d'économies du 7 novembre 2011	-19 621 €
Crédits disponibles 2012	15 859 923 €
PSOP <sup>4</sup>	15 435 858 €
Hors PSOP	151 029 €
<b>TOTAL EXÉCUTÉ</b>	<b>15 586 887 €</b>

<sup>4</sup>- Paye sans ordonnancement préalable.

Les crédits du titre 2 ont été exécutés à 98,2 %. Sur les 15 859 923 € alloués en 2012 l'exécution s'est élevée à 15 586 887 €.

Les crédits alloués aux dépenses de rémunération des personnels auraient été insuffisants sans une compensation, à titre exceptionnel, d'un excédent du compte d'affectation spéciale « pensions » pour un montant de 339 407 €. Le réajustement en 2013 du CAS pensions, jusque-là excédentaire, limitera donc, à partir de l'exercice en cours, les possibilités financières. Ce maintien dans l'enveloppe initiale de la masse salariale n'a été possible qu'en différant certains recrutements, pourtant nécessaires.

Or, l'enveloppe attribuée en 2013 est de 15 558 543 €, représentant une baisse significative des crédits attribués alors même que 2012 a vu les services monter progressivement en charge.

### La loi de finances 2012 a autorisé 220 emplois budgétaires

EMPLOIS BUDGÉTAIRES (ETP)	220
Contractuels	155
Fonctionnaires (PNA-Détachés)	54
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>
Hors plafond	
MAD remboursées	17
MAD gracieuses	8
<b>EFFECTIF TOTAL</b>	<b>234</b>

Le Défenseur des droits a, en outre, accueilli 30 stagiaires étudiants, notamment élèves à l'École nationale de la magistrature (ENM), dans les institut régionaux d'administration (IRA), à l'École française du barreau (EFB) et dans les universités.

Les crédits inscrits sur le titre 2 couvrent, d'une part, les dépenses liées aux 209 agents recrutés (fonctionnaires détachés et contractuels) mais, d'autre part, également le remboursement des rémunérations des fonctionnaires transférés : mis à disposition (MAD) (17) et versement d'un complément indemnitaire versé aux agents mis à disposition à titre gracieux (8 en 2012). Or, ces 25 agents occupent des emplois indispensables au bon fonctionnement des services et leurs salaires ou leurs indemnités sont bel et bien imputés sur un titre 2 qui n'en intègre pourtant pas les emplois.

D'une part, si les agents mis à disposition à titre gracieux devaient être remplacés par des agents sous plafond d'emplois, les crédits se révéleraient sous-dotés. D'autre part, ces agents mis à disposition par leur administration remplissent des fonctions indispensables au bon fonctionnement des services tout en apportant une expérience et des compétences complémentaires à celles des contractuels et l'intégration de leurs postes sous le plafond d'emploi constituerait la garantie de voir ces savoir-faire demeurer au service du Défenseur.



Cette situation, maintes fois soulevée par les anciennes autorités, aurait dû être prise en compte au moment de la fusion des quatre anciennes autorités administratives indépendantes. Pour lutter contre cette insécurité, le transfert des emplois et des crédits correspondants par les ministères concernés est demandé dès 2013.

On ajoutera que, dans ces conditions, la diminution des emplois (ETP) de 220 à 218 en 2013, 217 en 2014 et 215 en 2016 et la diminution consécutive de l'enveloppe budgétaire dès 2013 aggrave une situation déjà inquiétante.

## **La réunification des équipes sur un site unique**

Comme cela était signalé dans le rapport d'activité de l'an dernier, en juin 2011, le Défenseur des droits se trouvait sur quatre sites, qui correspondaient au siège des quatre anciennes autorités. Aussitôt, le regroupement géographique des agents de l'Institution a été engagé : dès que cela a été possible les baux de l'ex-Cnds et de l'ex-Défenseure des enfants ont été résiliés et les agents installés dans les locaux conservés à bail. Pour compenser en partie les surfaces perdues, il a été décidé de louer des mètres carrés au rez-de-chaussée du site Saint-Georges.

En effet, les baux de l'ex-Halde et de l'ex-Médiateur ne comportent pas de clause de sortie anticipée. Le Défenseur des droits est donc contraint de demeurer sur ces deux sites d'implantation jusqu'aux échéances de leurs contrats de location, échéances qui ont été alignées pour que leurs dates de sortie coïncident exactement, en novembre 2014.

Dans ce contexte, le secrétaire général du gouvernement nous a, dès 2011, présenté le projet « *Séguir-Fontenoy* » : le bâtiment Fontenoy étant destiné à accueillir des autorités indépendantes dont le Défenseur des droits ; le bâtiment Séguir étant destiné à loger différents services du gouvernement.

En novembre 2011, le Défenseur adressait une lettre au secrétaire général du gouvernement pour donner son plein accord à cette solution. Il demandait que, grâce à la disjonction des travaux à conduire, soient envisagés des travaux de rénovation et de mise aux normes, dans le bâtiment donnant sur la place de Fontenoy, selon un planning et des modalités différentes de celles concernant le bâtiment de l'avenue de Séguir. Ainsi, si le projet de « *Maison des droits et des libertés* » était lancé en priorité, le bâtiment pourrait accueillir nos services dès 2014.

Malheureusement, tout au long de l'année 2012, les retards n'ont cessé de s'accumuler.

C'est en février 2013 qu'une rencontre entre le Défenseur des droits et le secrétaire général du gouvernement a permis de décider que tout serait fait pour que l'Institution puisse emménager sur le site Fontenoy, fin 2014, et qu'un comité de pilotage en suivrait les travaux.

Dès lors, sur la base des visites et des travaux effectués, les deux architectes, celui du Défenseur et celui des services du Premier ministre ont coopéré à un projet qui démontrait que les nécessaires travaux de rénovation et de mise aux normes pouvaient encore être réalisés d'ici à cette date, si toutefois les opérations étaient très vite engagées.

Pour autant, en mars 2013, sans que nous ayons été auditionnés, France Domaine a procédé à une étude pour laquelle elle avait mandaté un organisme extérieur. Alors même que l'un des scénarios exposés répondait à nos contraintes de calendrier, celui-ci a finalement été lui aussi écarté au profit du seul finalement défendu par France Domaine, celui porté par la SOVAFIM, pourtant société à capitaux publics.

Un emménagement sur un site unique et définitif en décembre 2014 présentait pourtant l'avantage de réunir les équipes pour parachever la création d'une culture commune, mais aussi de réaliser des économies substantielles, tout en mettant fin à une situation contestée par la Cour des comptes et de nombreux parlementaires.

Si la perspective de voir le Défenseur des droits emménager enfin sur le site Fontenoy devait être repoussée, par exemple en 2016, s'ouvrirait la perspective ou bien - si toutefois les propriétaires l'acceptent - de prolonger les baux actuels, avec l'obligation d'en supporter deux ans de plus les conséquences financières et de fonctionnement décrites ci-dessus, ou bien de conduire les agents à déménager sur un site unique provisoire en décembre 2014 puis sur Fontenoy. Ainsi, certains agents auraient-ils en peu de temps déménagé trois ou quatre fois.

Cette première hypothèse constituerait donc un moindre mal dans un processus dans lequel le Défenseur des droits n'aura été ni écouté ni entendu alors qu'il était possible de mettre en œuvre une solution économe des deniers publics et favorable aux équipes comme aux réclamants qui nous saisissent.

## **D** La création d'une application métier commune

2012 a marqué la poursuite du chantier de la création de l'application métier unique. Il s'agit d'un chantier **aussi complexe que stratégique** pour l'Institution.

En effet, cette application unique, dénommée « *Agora* », constitue la **traduction logicielle** de la création du Défenseur des droits : elle réalise le mariage des solutions informatiques qui existaient au sein de chacune des quatre autorités qui ont précédé la création du Défenseur. 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.

Concernant les activités du siège de l'Institution, la création de la nouvelle application a été réalisée **en plusieurs étapes**.

Dans un premier temps, **les nouveaux dossiers reçus au siège de l'Institution** (flux) ont été créés et traités exclusivement sur cette nouvelle application.

Parallèlement, les anciens dossiers (stock) « *Services publics* » et « *Déontologie de la sécurité* » ont été transférés dans *Agora* afin que la suite de leur traitement puisse être effectuée dans la nouvelle application : les systèmes applicatifs du Médiateur de la République et de la Cnds ont donc alors été fermés.

Dans un second temps, l'ensemble des dossiers « *Droits de l'enfant* » ont été transférés sous *Agora* et l'ancienne application de la Défenseure des enfants, *Gargantua*, a été fermée.

Parallèlement, a été engagé le transfert vers *Agora* des dossiers « *Discrimination* », ce qui va conduire à la fermeture définitive d'*Acropolis*, l'ancienne application de la Halde.

Concernant les délégués du Défenseur des droits, leurs dossiers doivent rejoindre l'application à l'été 2013, entraînant ainsi la fermeture des outils de recueil d'activité des délégués.

Cet enchaînement de migrations aboutira en 2013 à la **fusion des quatre systèmes informatiques antérieurs**.

Ces délais de réalisation s'expliquent par :

- la **complexité technique** des différentes opérations de transfert de données ; la migration *Acropolis* est, de ce point de vue, emblématique avec un transfert de 400 000 courriers, de 60 000 dossiers d'instruction et de 35 000 fiches d'entreprises ou associations ;
- la nécessité d'organiser une **concertation** approfondie avant chaque migration. L'Institution a ainsi installé, dès le mois de mai 2012, un comité composé de référents représentant toutes les familles professionnelles de l'Institution et toutes les anciennes autorités. Ce « *comité Agora* », placé sous le pilotage d'un directeur de projet, a été chargé, d'une part, de définir les règles de correspondance entre les données des anciennes applications et *Agora*, d'autre part, de concevoir les fonctionnalités et les rubriques conformes à la loi organique du 29 mars 2011.

Ce comité a ainsi conduit ce chantier d'importance stratégique. Trois **illustrations** peuvent en être données ici.

- En premier lieu, les solutions informatiques qui existaient au sein de chacune des autorités regroupées intégraient des **modèles de courrier** propres à ces autorités ainsi que des **modalités** spécifiques de **clôture des dossiers** (« *règlement amiable réussi* », « *désistement du réclamant* », « *informations données au réclamant* »). Ces données ont dû être harmonisées au sein de l'application unique *Agora* : des modèles de courrier et des thésaurus applicables à l'ensemble de l'Institution ont donc été créés, facilitant ainsi l'acquisition d'une culture professionnelle commune.
- En deuxième lieu, il est apparu nécessaire de créer sur *Agora* une **distinction entre la fin de l'instruction et la clôture** des dossiers de réclamation individuelle, en s'inspirant des mécanismes de la Halde et de la Cnds.

En effet, le logiciel *Acropolis* opérait une distinction entre les dossiers « *fermés* », qui avaient fait l'objet d'une délibération du collège de la Halde, et les dossiers « *clôturés* », une fois qu'avaient pu être mesurées les suites (positives ou négatives) de cette décision.

Cette distinction résultait du fait que le **suivi** de certaines délibérations du collège de la Halde pouvait prendre plusieurs années dans le cas, par exemple, d'observations devant les juridictions : le dossier était alors fermé lorsque, à l'issue de l'instruction, était prise la décision de présenter des observations contentieuses et non lorsque la juridiction avait statué. Cette même démarche était suivie lorsque le collège avait décidé une recommandation, une transmission au parquet, une transaction pénale...

De même, la **Cnds** considérait que l'instruction du dossier s'achevait au moment du passage devant le collège. La phase ultérieure relevait, selon cette autorité, d'une **autre logique**. Il s'agissait alors de suivre les recommandations de la décision du collège (demande de poursuites disciplinaires, de formation à destination des agents de police...).

Cette distinction fin de l'instruction / clôture a été reproduite sur Agora afin de permettre à l'Institution de suivre efficacement **l'effectivité des décisions du Défenseur des droits**.

- Enfin, l'application Agora devait prendre en compte le fait que de nombreux dossiers se trouvaient **au carrefour** des différentes compétences de l'Institution. Le cas typique, vérifié à de nombreuses reprises, est celui d'une famille ayant un enfant handicapé et désireuse que celui-ci puisse accéder à un mode de scolarisation ordinaire. Un tel dossier relève à la fois de la compétence « *services publics* », « *droits de l'enfant* » et « *lutte contre les discriminations* ». Il était donc important de prévoir la possibilité de « *multi-qualifier* » un dossier à des fins statistiques.

On le voit, des chantiers **complexes, ambitieux et coûteux** ont été menés à bien en 2012 dans le cadre du projet Agora. Ils visent à doter les agents d'un **outil de travail de qualité** et à fournir à l'Institution une **connaissance plus précise** de l'activité des pôles d'instruction. Toutefois, ce chantier demeure encore inachevé, en raison notamment de la nécessité de lisser dans le temps les dépenses - importantes - qu'il génère nécessairement.

En 2013, l'Institution s'attachera en particulier à mettre en place un **outil statistique performant** et **des tableaux de bord périodiques**. Le présent rapport illustre d'ailleurs les nombreuses **difficultés statistiques** auxquelles l'Institution est encore confrontée en 2012 pour rendre compte de son activité.

## **E** Une communication ciblée

Le service presse du Défenseur des droits obéit à la même ambition depuis deux ans : mettre en valeur les actions de l'Institution sous toutes ses facettes, qu'il s'agisse des interventions du Défenseur lui-même et de ses adjointes, mais également du travail accompli collectivement au titre de la Protection des droits et de la Promotion des droits et de l'égalité, nos deux axes stratégiques.

Pour reprendre un vocabulaire propre aux médias, l'objectif institutionnel est de mieux installer la « *marque* » Défenseur des droits, en ce qu'elle se substitue aux enseignes précédentes (Médiation avec les services publics, Halde, Défense des enfants, Déontologie de la sécurité), encore mal connue du grand public et parfois encore trop souvent confondue avec les quatre institutions précédentes qui bénéficiaient pour trois d'entre elles d'une image et d'une notoriété qui s'appuyaient sur des campagnes de publicité soutenues.

Pour autant, en particulier pour des raisons budgétaires, mais également pour que cette installation dans notre paysage institutionnel soit durable et davantage fondée sur les résultats obtenus et la confiance de nos concitoyens, l'Institution a retenu des modalités de communication ciblées, de proximité et, partant, moins coûteuses.

## **I-LA DIFFUSION DE DOCUMENTS AUTOUR DE SUJETS PRÉCIS À DESTINATION DE PUBLICS CIBLÉS**

De manière classique, la production de documents au contenu très pédagogique a permis de jeter les bases d'une information sur nos missions, nos compétences, nos moyens d'action et l'efficacité de nos interventions. Pour en diminuer les coûts comme pour en assurer une plus large diffusion, ces documents (tous téléchargeables sur notre site) sont diffusés essentiellement auprès des relais d'opinion : associations, syndicats, instances de l'action sanitaire et sociale...

Conscient de la nécessité d'accompagner la restructuration du réseau territorial (voir ci-dessous) d'une information sur leur proximité avec tous les publics qui leur permet de traiter plus efficacement les réclamations reçues, un dépliant décrivant leurs missions et leurs modalités d'action a été distribué à 300 000 exemplaires<sup>5</sup>.

Dans un premier temps, au moyen d'un dépliant conçu selon la même maquette, la discrimination autour de la grossesse et du handicap a fait l'objet de deux dépliants (200 000 exemplaires chacun)<sup>6</sup> pour informer les personnes qui penseraient en être victimes des critères juridiques à remplir et de ce que le Défenseur peut leur apporter en des circonstances toujours difficiles.

Un soin particulier a été porté à la réalisation de ces documents. Si la conception initiale a été confiée sur la base d'un marché public à une agence, leur réalisation est désormais entièrement assurée en interne, d'une part pour s'assurer de la cohérence du message et d'autre part pour en diminuer le coût.

Complémentairement aux dépliants, davantage destinés au grand public, des guides au bénéfice des prescripteurs ont été édités qui relèvent de la promotion des droits : « *Louer sans discriminer* » pour les bailleurs, guide « *Discriminations dans l'emploi* » pour les TPE, PME et l'artisanat<sup>7</sup>, guide « *Prévenir les discriminations et garantir l'Égalité* »<sup>8</sup> à l'adresse de la fonction publique territoriale, guide relatif à la diversité « *Mesurer pour progresser vers l'Égalité des chances* »<sup>9</sup>.

5- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-defenseur-droits-recto.pdf>

6- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-handicap\\_1.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-handicap_1.pdf)  
[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-grossesse-discriminations\\_0.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-grossesse-discriminations_0.pdf)

7- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-pme.pdf>

8- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/guide-collectivites-territoriales.pdf>

9- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion\\_de\\_%20legalite/progress/fiches/ldd\\_cnil\\_interactif.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/promotion_de_%20legalite/progress/fiches/ldd_cnil_interactif.pdf)

Enfin, des affiches ont été tirées qui seront apposées dans les permanences des délégués (10 000 exemplaires)<sup>10</sup> et d'autres dans les lycées (10 000 exemplaires)<sup>11</sup>, permettent de susciter une demande d'information ou un contact avec l'Institution, ses jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (JADE) ou le siège pour voir prise en compte une demande entrant dans son champ de compétences.

Cet effort se poursuit en 2013, pour couvrir progressivement d'autres sujets (déontologie de la sécurité, droits des jeunes, homophobie, droits des patients...) qui émergent des saisines reçues et qui permettront d'informer chacun que le Défenseur des droits est à la disposition de tous pour traiter, efficacement, les réclamations individuelles qui lui sont adressées.

## II - LA VALORISATION DES « HISTOIRES VÉCUES »

En apportant une réponse à près de 100 000 dossiers par an, le Défenseur des droits apporte un véritable service à nos concitoyens, gratuit et fondé sur le droit. Encore faut-il faire connaître les modalités selon lesquelles l'Institution peut intervenir et ce qu'elle peut obtenir au bénéfice du réclamant. Anonymisés et simplifiés, les plus exemplaires de ces cas sont largement diffusés dans la presse, soit en tant que tels, soit groupés par thème, et figurent sur notre site ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr))<sup>12</sup> pour que l'internaute qui recherche une solution à un problème auquel il serait confronté dispose, à côté des informations juridiques, d'une approche concrète, qui lui parle directement et à laquelle il puisse aisément s'identifier.

Un soin particulier a été apporté tout au long de l'année à la valorisation du travail des 400 délégués, dont les réussites rencontrent un écho très favorable dans la presse quotidienne régionale.

Par ailleurs, en procédant à une analyse plus fine des sujets abordés dans ces saisines, les histoires vécues permettent de dégager de grands thèmes de mobilisation, d'action et de communication, comme cela a été le cas pour la restauration scolaire sur l'accessibilité de laquelle nous avons mis en place à l'automne 2012 un appel qui a suscité de nombreux témoignages<sup>13</sup>.

## III - L'IMPORTANCE CROISSANTE DU SITE INTERNET

Lancé en novembre 2011, le site Internet du Défenseur des droits ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)) a fait l'objet d'une première refonte en novembre 2012. Le site est désormais assis sur une triple ambition : c'est un site grand public ; c'est un site de référence pour les juristes ; c'est l'un des moyens privilégié de saisine (avec le courrier postal) de l'Institution.

Après plus d'un an d'expérience, ces trois niveaux de lecture ont été clarifiés pour permettre à chacun de naviguer plus efficacement en fonction de ses attentes, assurer davantage de lisibilité aux contenus, répondre aux exigences d'un site moderne qui demeure évidemment un site institutionnel. Les sites étant aujourd'hui régulièrement remaniés pour intégrer les évolutions de la technique comme les attentes des internautes, le chantier se poursuivra en 2013.

Notamment, alors que les contenus juridiques et institutionnels<sup>14</sup> visent quant à eux une certaine pérennité, le site est actualisé au jour le jour par le service « Presse », sur la base des contributions des services (histoires vécues, actualités de l'Institution, décisions « marquantes » ou symboliques, réussites particulières dans la résolution de certains cas...) pour rendre compte à chacun de l'action d'une institution qui est au quotidien au service de tous. En 2012, on peut se prévaloir d'une fréquentation de 552 000 visiteurs pour 2,5 millions de pages vues.

C'est dans ce contexte que la page « Facebook »<sup>15</sup> du Défenseur a été lancée en 2011, le compte Twitter<sup>16</sup> l'a été en 2012, à titre d'essai, avec d'ores et déjà 5 000 « followers ». En 2013, ces nouveaux moyens de communication permettront de démultiplier efficacement l'information de proximité sur l'action du Défenseur des droits.

10- <http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/depliant-deleque.pdf>

11- [http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/affiche\\_defenseur\\_des\\_droits\\_enfants.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/affiche_defenseur_des_droits_enfants.pdf)

12- <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-defense-des-droits-de-l'enfant/histoires-vecues>

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

14- <http://www.defenseurdesdroits.fr/informer-sur-le-defenseur-des-droits/espace-juridique>

15- <https://www.facebook.com/DefenseurDesDroits>

16- <https://twitter.com/Defenseurdroits>

## **F** Le département du réseau territorial a poursuivi la réorganisation du réseau<sup>17</sup>

En 2012, l'action du département qui gère le réseau territorial, en assure l'animation et le développement, a été organisée autour de trois objectifs prioritaires : l'unification du réseau, l'amélioration de la couverture territoriale et la mise en place d'un dispositif d'appui aux délégués.

Dès la fin de l'année 2011, les orientations définies par le Défenseur des droits pour le réseau territorial, en affirmant la dimension nécessairement transversale de leur action, ont fait des délégués les précurseurs de l'unification de l'Institution.

### **I - L'ACCUEIL UNIFIÉ, PREMIÈRE PIERRE DU NOUVEL ÉDIFICE**

Compte tenu de l'étendue du champ de compétences du Défenseur des droits et de la diversité des pratiques des anciennes institutions, il était indispensable que chaque délégué puisse devenir un « *point d'entrée unique* » dans l'Institution. Chacun d'eux doit être en mesure, au-delà de la 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 du Défenseur et, dans le cas contraire, être informé et réorienté, dans le cadre de la mission d'accès aux droits de l'Institution. Pour atteindre cet objectif, la formation des 400 délégués a été engagée fin 2011 et menée à bien, dans des délais très courts, à la fin du premier trimestre 2012.

### **II - UN PROGRAMME DE FORMATION TRÈS DENSE**

Au-delà de la formation à l'accueil unifié, évoquée ci-dessus, plusieurs actions nouvelles de formation ont été engagées.

Même si la notion de « *compétence dominante* » a été conservée, à la fois par souci de réalisme et pour permettre à l'Institution, dans la logique de l'organisation territoriale décrite plus haut, de disposer, dans chaque ensemble géographique, d'un éventail de compétences suffisamment large pour répondre de façon pertinente aux demandes du public, les nouveaux délégués reçoivent une formation transversale à l'ensemble de leurs missions.

En cohérence avec la volonté du Défenseur des droits d'affirmer la présence de l'Institution outre-mer, une session de formation d'une semaine regroupant l'ensemble des délégués ultramarins (DOM et COM) a été organisée en septembre 2012.

Enfin, un programme de formations thématiques (une douzaine de « *journées thématiques* » regroupant à chaque fois entre 15 et 20 délégués) couvrant les trois domaines (services publics, droits de l'enfant et lutte contre les discriminations) a été proposé aux délégués au second semestre 2012. Cette action a eu des retombées positives sur la « *cartographie des compétences* ». Ainsi, dans le domaine des droits de l'enfant, où une trentaine de délégués issus du réseau de la Défenseure des enfants intervenaient début 2012, les actions de formation ont permis de porter ce nombre à près de 80. Au total, près de 900 journées de formation ont été conduites en 2012, soit pratiquement trois fois plus que ce qu'avaient réalisé les trois anciens réseaux en 2011.

### **III - AMÉLIORER LA PRÉSENCE TERRITORIALE DE L'INSTITUTION**

La fusion de trois anciens réseaux de délégués ou correspondants, ayant chacun leur rythme et leur logique de déploiement, a inévitablement fait apparaître lors de la fusion des disparités dans la couverture territoriale. Certaines zones urbaines disposaient souvent de ressources humaines supérieures à l'activité réellement déployée, alors que des départements ruraux ne disposaient que d'un seul délégué, ce qui n'était satisfaisant ni du point de vue de la réponse aux besoins de la population ni de celui des compétences à mobiliser au regard de l'étendue des compétences de l'Institution.

C'est pourquoi un rééquilibrage a été entrepris au bénéfice des territoires les moins bien desservis. Outre le renforcement déjà évoqué pour l'outre-mer, il a été décidé que tout département devrait disposer d'au moins deux délégués, aux compétences complémentaires.

### **IV - LA MUTUALISATION TERRITORIALISÉE DES COMPÉTENCES**

La première forme d'appui est celle que les délégués peuvent s'apporter entre eux, au plus près du terrain, grâce à la richesse et à la diversité de leurs compétences. La pratique du « *travail collégial* » organisé par territoire et regroupant de 12 à 20 délégués, a été mise en place de façon systématique.

Outre des ressources documentaires, un appui « *en cours de traitement* » est apporté au délégué qui a besoin d'une expertise supplémentaire pour mener à bien le traitement d'une demande et éviter qu'elle ne remonte au siège, alors même qu'elle pourrait valablement et plus rapidement être traitée localement.

<sup>17</sup> - <http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-delegue>



Création et réalisation :  [www.grouperougevif.fr](http://www.grouperougevif.fr) - **ROUGE VIF** - 23183

Crédits photos : Dominique Baudis, Marie Derain, Maryvonne Lyazid et le collège : David Delaporte ;  
Bernard Dreyfus : DR ; Françoise Mothes : Abaca.

Juin 2013



## LE DÉFENSEUR DES DROITS EN BREF

- > **une institution de la République inscrite dans la Constitution**
- > **une autorité indépendante et impartiale**
- > **une double mission au service des droits et libertés :**
  - **PROTÉGER** : traiter les réclamations individuelles
  - **PROMOUVOIR** : prévenir les atteintes aux droits et libertés
- > **un vaste champ de compétences :**
  - défendre les droits et libertés des usagers des **services publics**
  - défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant
  - lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité
  - veiller au respect de la **déontologie** par les personnes exerçant des activités de **sécurité**
- > **une large palette d'interventions :**
  - **pour traiter les réclamations individuelles :** information/orientation, règlements amiables, pouvoirs d'enquête, recommandations formalisées, observations en justice, demandes de poursuites disciplinaires...
  - **pour prévenir les atteintes aux droits et libertés :** avis et recommandations au gouvernement et au Parlement, propositions de réforme, accompagnement du changement des pratiques, outils et formations...
- > **une saisine simple, gratuite et directe :**
  - par courrier
  - par un **formulaire en ligne** sur le site Internet du Défenseur des droits
  - par un rendez-vous avec les **délégués** bénévoles du Défenseur des droits, présents sur l'ensemble du territoire et auprès de tous les publics

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**



**LE DÉFENSEUR DES DROITS**

**7 rue Saint-Florentin - 75409 Paris Cedex 08**

**Tél. : 09 69 39 00 00**

(du lundi au vendredi de 8h à 20h, coût d'une communication locale à partir d'un poste fixe)

**[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)**