

Cour des comptes



LE DEFENSEUR DES DROITS : MISSIONS ET GESTION

Communication à la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Septembre 2014

Sommaire général

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UNE REFORME QUI N'A PAS ENCORE DONNE TOUTE SA MESURE.....	17
I - Un cadre juridique complexe	17
A - Les compétences propres du Défenseur des droits.....	17
B - Les collèges, les vice-présidentes et le délégué général à la médiation	18
II - Une organisation marquée par l'héritage des autorités fusionnées.....	20
A - L'absence de mission de préfiguration	20
B - Une organisation innovante mais un encadrement important	20
III - Une institution adaptée au traitement des réclamations.....	26
A - Le traitement des réclamations par les délégués	27
B - La gestion des réclamations au siège	27
C - Les moyens d'action	29
D - Les avis des collèges	32
E - Les suites données aux réclamations	34
IV - Des relations à clarifier avec d'autres institutions.....	36
A - La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	36
B - Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)	37
CHAPITRE II UNE GESTION MAITRISEE MAIS DES MARGES DE PROGRES	39
I - Une gestion financière maîtrisée	39
A - Le rattachement au programme 308 et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre	39
B - Une gestion des crédits maîtrisée	40
C - La passation des marchés : une transition parfois délicate	43
II - La nécessaire rationalisation des moyens	44
A - Une gestion attentive des personnels	44
B - La situation immobilière : des progrès à amplifier.....	51
III - Améliorer l'organisation de la promotion des droits et de la communication.....	56
A - Mieux appréhender la promotion des droits et des libertés	56
B - La communication et la notoriété : un objectif indissociable	57
CONCLUSION.....	61
ANNEXES	63

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 décembre 2013 (cf. annexe n° 1), d'une demande d'enquête sur « la gestion du Défenseur des droits ». Le Premier président a répondu à cette demande par lettre du 30 janvier 2014 (cf. annexe n° 2). Le contenu de cette demande a été précisé lors d'une réunion de travail avec le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Mme Marie-Christine Dalloz, le 22 janvier 2014.

Pour mener à bien la présente enquête, la Cour a procédé, au cours du premier semestre 2014, aux diligences suivantes :

- l'envoi de questionnaires, principalement au Défenseur des droits ;
- des entretiens et analyses de dossiers auprès du secrétaire général et du directeur général du Défenseur des droits, des vice-présidentes, du délégué général à la médiation et de ses principaux collaborateurs, ainsi que des organisations syndicales représentatives des personnels ;
- une mission effectuée auprès d'un animateur des délégués en région (Nord-Pas-de-Calais) ;
- des échanges avec le secrétaire général du Gouvernement ;
- des échanges avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

À la suite de l'examen du rapport d'instruction le 26 juin 2014, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 2 juillet 2014 au Défenseur des droits, au secrétaire général du Gouvernement et au contrôleur budgétaire et comptable placé auprès du Premier ministre.

Succédant à Dominique Baudis, décédé, M. Jacques Toubon, nommé Défenseur des droits le 17 juillet 2014, a été auditionné le 25 juillet 2014.

Le projet de rapport, tenant compte de l'analyse que la Cour a faite des réponses reçues à ses observations provisoires, a été délibéré le même jour par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de M. Maistre, Mmes Démier, Gadriot-Renard et Faugère et M. Drouet, conseillers maîtres, le rapporteur étant M. Patrice Vermeulen, conseiller maître, M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître, président de section, étant le contre-rapporteur. M. Guillaume Delbauffe, rapporteur extérieur à la Cour, a été le co-rapporteur pendant la phase d'instruction.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 19 septembre 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil et Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Institué par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits est une autorité indépendante inscrite à l'article 71-1 de la Constitution¹.

Après des débats parlementaires difficiles, la loi organique fixant les attributions et les modalités d'intervention de la nouvelle institution a été promulguée le 29 mars 2011. Elle a donné au Défenseur des droits un statut juridique supérieur à celui des autorités administratives indépendantes (AAI). À compter du 1^{er} mai 2011, elle lui a confié les missions jusque-là assurées par quatre AAI distinctes : le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), le Défenseur des enfants et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (cf. annexe n° 3).

La mise en place et l'organisation de la nouvelle institution ont été affectées par l'absence de mission de préfiguration. Elles ont également été tributaires du cadre juridique posé par la loi organique. Tout en donnant au Défenseur des droits le monopole des décisions les plus significatives, celle-ci a en effet entendu maintenir la visibilité des anciennes autorités : elle a ainsi prévu la coexistence de trois collèges distincts, faisant explicitement référence à trois des quatre autorités fusionnées, présidés par trois vice-présidents exerçant leurs fonctions à temps plein.

Malgré ces contraintes, privilégiant l'unité de la nouvelle institution, le premier Défenseur des droits a d'emblée fait le choix de la transversalité de l'organisation. S'il est pleinement conforme à l'esprit de la loi, ce parti a néanmoins engendré une certaine complexité de l'organigramme. Celui-ci est ainsi caractérisé par un encadrement important au regard de la taille de l'institution. Outre les adjointes, vice-présidentes des collèges, la présence conjointe d'un secrétaire général et d'un directeur général des services constitue l'une des singularités de la nouvelle autorité. Cette dualité a pu se justifier pour mener à bien la mise en place de l'institution, mais elle ne devrait pas perdurer.

S'agissant des collèges, la loi organique a prévu qu'ils ne devaient être saisis que des « questions nouvelles ». Même si la définition de cette notion n'est pas dépourvue d'ambiguïté, le Défenseur des droits a donné une interprétation souple de la loi. Il a ainsi fait le choix de saisir les collèges sur des affaires courantes. Ces derniers se sont réunis en moyenne six fois par an. Les réunions conjointes sont, quant à elles, demeurées exceptionnelles. À la lumière de ces constats une réflexion sur le rôle et le fonctionnement des collèges mériterait d'être engagée.

¹ Art. 71-1 : « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office ».

Pour exercer sa mission au plan local, le Défenseur des droits dispose d'un réseau de 400 délégués, répartis sur l'ensemble du territoire. Pour parfaire l'unification et la restructuration qui ont été engagées de ce maillage en partie hérité des anciennes AAI, les tableaux de bord de suivi des activités devront encore être améliorés.

L'institution s'est par ailleurs adaptée au traitement des quelque 79 000 réclamations qu'elle reçoit chaque année. Les délégués traitent, à leur niveau, près de 80 % des dossiers, en l'occurrence les plus simples. Les plus complexes, un peu plus de 15 000, font l'objet d'un examen au niveau central, à la fois par le département « recevabilité, orientation, accès aux droits » et par les pôles spécialisés, dont les effectifs devront être mieux adaptés au flux et à la nature des dossiers.

Pour lui permettre de remplir ses missions, la loi organique a doté le Défenseur des droits de différents pouvoirs et moyens juridiques d'intervention et d'investigation, dont certains vont au-delà des capacités dont disposaient les quatre AAI supprimées. Ils n'ont, toutefois, pas encore donné leur pleine mesure, tant du fait de la jeunesse de l'institution que de la complexité du processus de déploiement de la nouvelle organisation.

Il importera, enfin, de clarifier les relations de l'institution avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont les compétences et les pouvoirs sont désormais proches de ceux du Défenseur des droits depuis la loi du 26 mai 2014. A défaut de revenir sur la loi, ceci devrait à tout le moins conduire à revoir la convention organisant les relations entre ces deux structures.

Le budget global du Défenseur des droits était, en 2013, de 27,44 M€², la fusion des quatre AAI s'étant faite à budget constant. Par ailleurs, l'institution s'est efforcée de maîtriser ses dépenses, la consommation de crédits du titre 2 ayant baissé de plus de 2 % entre 2012 et 2013, celle en hors titre 2 ayant diminué de près de 9 %. En outre, le Défenseur des droits est soumis à un dispositif de performance qui devrait s'améliorer en 2015 avec la mise en place d'un nouvel indicateur d'efficience de son activité. Au 30 avril 2014, les effectifs de l'institution étaient de 227 agents, auxquels s'ajoutait une trentaine de stagiaires. Le nombre des personnels est resté relativement stable, avec en particulier une maîtrise des effectifs dans les fonctions support, qui ont baissé d'un quart depuis 2011. Cependant, un meilleur équilibre reste à trouver entre les agents contractuels, qui représentent plus de 72 % des personnels, et les fonctionnaires.

Pour harmoniser la situation de ses personnels, l'institution a mis en place un cadre de gestion unifié. Celui-ci a permis d'effacer les disparités statutaires et salariales qui prévalaient en 2011, de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'assurer une meilleure maîtrise de la masse salariale. La simplification de l'organigramme et la réduction de l'encadrement supérieur (*cf. supra*) devraient à l'avenir conduire à dégager des marges d'efficience complémentaires.

Des économies ont également été permises par la réduction des implantations immobilières et par la renégociation des baux des deux implantations parisiennes héritées des anciennes AAI, sises rues Saint Georges et Saint Florentin. Les loyers, charges et impôts afférents ont, ainsi, diminué de près de 0,3 M€, soit une baisse de 6,30 % entre 2011 et 2014. Des économies complémentaires sont espérées de l'installation au sein du bâtiment Fontenoy de l'immeuble dit « centre de gouvernement » de Ségur-Fontenoy. Ce déménagement, prévu

² Il s'agit des crédits de paiement consommés durant l'année 2013.

au second semestre de l'année 2016, devrait permettre aux différents services du Défenseur des droits d'être regroupés sur un site unique. Cette évolution contribuera de façon décisive au renforcement d'une culture commune.

Enfin, fortement mobilisée par les modalités de sa mise en place, l'institution n'a pas été en situation jusqu'à présent de donner toute sa mesure, en particulier en matière de promotion des droits et de communication. Sur ce point, il lui faudra reconstruire l'organisation de sa communication afin d'accroître sa notoriété, sa visibilité et, en définitive, son efficacité.

Récapitulatif des recommandations

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations qui figurent à la fin de chaque chapitre :

1. simplifier l'organigramme et réduire le nombre de cadres dirigeants ;
2. améliorer les tableaux de bord permettant le suivi des travaux des délégués ;
3. adapter les effectifs au sein des pôles à la nature et au flux moyen des réclamations ;
4. revoir les modalités de la coordination entre le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour prendre en compte les conséquences des dispositions de la loi du 26 mai 2014 ;
5. rationaliser le circuit de la dépense en fusionnant le centre de service partagé du Défenseur des droits avec celui de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre ;
6. regrouper les services de la promotion des droits et de l'égalité et de la communication en une seule entité.

Introduction

Face au constat d'une dilution des responsabilités résultant de la multiplication des autorités indépendantes chargées de protéger les droits et libertés, le Comité Balladur³ avait souhaité « qu'une étape importante soit franchie dans le sens d'une amélioration de la protection des droits des citoyens ». Dans cette perspective, il avait recommandé la création d'un « Défenseur des droits », de rang constitutionnel, ayant vocation à exercer les compétences du Médiateur de la République et d'autres autorités indépendantes, sans que celles-ci soient davantage précisées.

Répondant à cette attente, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a créé, en son article 41, un nouvel article 71-1 de la Constitution instituant un Défenseur des droits⁴. Cet article renvoyait à une loi organique le soin de définir « les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits » et de déterminer « les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions ».

Déposé au Sénat le 9 septembre 2009, le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits prévoyait à l'origine que les attributions de cette nouvelle institution reprendraient celles exercées jusque-là par le Médiateur de la République et seraient élargies à celles du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

D'autres autorités administratives indépendantes (AAI), et non des moindres, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et, surtout, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) ont été laissées en dehors de la réforme, même s'il a été évoqué lors des débats qu'un bilan de l'action du CGLPL serait dressé au mois de juin 2014. La loi n'a pas été mise à profit pour harmoniser leur fonctionnement, alors pourtant qu'elles relèvent de la même mission (Direction de l'action du Gouvernement) et du même programme budgétaire (308 - Protection des droits et libertés).

Lors des débats, le Sénat a modifié le projet de loi initial afin d'élargir le périmètre des compétences du Défenseur des droits à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité. Avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a confirmé l'intégration de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) au sein de la nouvelle institution. La fusion des quatre autorités (cf. annexe n° 3) est ainsi intervenue près de trois ans après la révision constitutionnelle, avec la promulgation de la loi organique du 29 mars 2011, dont une loi « ordinaire » a précisé les modalités de mise en œuvre.

³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions présidé par M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, ayant donné lieu à un rapport remis le 29 octobre 2007 au Président de la République.

⁴ Art. 71-1 : « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office ».

L'article 4 de la loi organique fixe les missions du Défenseur des droits. Celui-ci « est chargé :

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

Ainsi, la loi organique se veut un compromis entre d'un côté, les positions exprimées par les tenants du *statu quo ante*, censé garantir au mieux les libertés, et de l'autre, celles avancées par les partisans d'une rationalisation des multiples AAI, censée générer une efficacité et une efficience accrues. De ce fait, elle n'est pas allée jusqu'à opérer une véritable fusion fonctionnelle des autorités supprimées.

Tout en donnant au Défenseur des droits le monopole des décisions les plus significatives, la loi organique a entendu maintenir la visibilité des autorités supprimées : elle a prévu la coexistence de trois collèges distincts, faisant explicitement référence à trois des quatre autorités fusionnées, présidés par trois vice-présidents exerçant leurs fonctions à temps plein, tout en prévoyant la réunion conjointe de plusieurs collèges. De même, le rapport annuel du Défenseur doit reprendre la typologie des anciennes missions et un rapport spécifique, consacré à la seule défense des enfants, doit être présenté au président de la République.

Alors que la loi dispose que l'ensemble du dispositif doit entrer en vigueur le 1^{er} avril ou le 1^{er} mai 2011, dates auxquelles les anciennes autorités ont été juridiquement dissoutes, Dominique Baudis n'a été nommé, par décret du Président de la République, que le 23 juin 2011. Les adjointes qu'il a choisies, conformément à l'article 11 de la loi organique, ont été nommées par décrets du 22 juillet, tandis que les membres des collèges (articles 13, 14 et 15 de la loi organique) ont été désignés par leurs autorités de nomination respectives dans le courant de l'été et la liste publiée le 9 octobre 2011.

Les deux décrets d'application ont été adoptés à la fin du mois de juillet 2011. D'un côté, le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 a précisé la procédure applicable devant le Défenseur des droits. De l'autre, le décret n° 2011-905, daté du même jour et portant sur l'organisation et le fonctionnement du Défenseur des droits, a précisé les fonctions des principaux collaborateurs du Défenseur, fixé les grandes lignes du fonctionnement des collèges et défini des dispositions générales relatives au personnel.

Cette longue période interstitielle a alimenté un climat d'incertitude. Malgré les efforts déployés par le Défenseur des droits pour asseoir une organisation et une gestion aussi transversale que possible, le cadre juridique initial, qui maintient en partie les spécificités propres à chacune des institutions fusionnées, a constitué d'emblée un frein à la mutualisation et aux économies attendues, comme à l'efficacité de la nouvelle autorité.

La présente communication examinera successivement la mise en place progressive de l'institution, qui n'a pas encore donné toute sa mesure (chapitre I), puis l'environnement budgétaire et administratif, qui peut encore gagner en efficience (chapitre II).

Chapitre I

Une réforme qui n'a pas encore donné toute sa mesure

Le cadre juridique applicable au Défenseur des droits s'avère à l'expérience complexe (I). Son organisation est marquée par l'héritage des quatre autorités administratives indépendantes (AAI) auxquelles il s'est substitué (II). La nouvelle institution a dû s'adapter au traitement en masse de réclamations de toutes natures (III). Les relations avec certaines autres institutions n'ont pas été clarifiées (IV).

I - Un cadre juridique complexe

A - Les compétences propres du Défenseur des droits

La loi organique a doté le Défenseur des droits (DDD), placé au onzième rang dans l'ordre protocolaire de la République, d'un statut juridique supérieur à celui d'une simple autorité administrative indépendante. Nommé par le président de la République, après avoir été auditionné par les assemblées parlementaires, pour un mandat de six ans non renouvelable, il ne peut être mis fin à ses fonctions, sauf empêchement constaté par un collège composé des chefs des trois plus hautes juridictions françaises.

La période transitoire après le décès de Dominique Baudis

La loi n'a prévu que la situation d'empêchement du Défenseur des droits, instaurant une procédure spécifique pour le constater. À la suite du décès de Dominique Baudis, il n'a pas été fait application de cette procédure.

Privilégiant le principe de continuité de l'institution, le secrétaire général du Gouvernement a demandé au secrétaire général et au directeur général de l'institution, par lettre du 11 avril 2014 (cf. annexe n° 4), de gérer les affaires courantes. Il a par ailleurs considéré que les adjointes du Défenseur des droits, vice-présidentes des collèges, pouvaient continuer à exercer leurs fonctions, quand bien même la loi organique a prévu que leur mandat cesse de plein droit avec le mandat du Défenseur.

Un récent avis du Conseil d'État a néanmoins confirmé qu'il résultait des termes de la loi que le mandat des adjoints prenait fin avec celui du Défenseur des droits, quelles qu'en soient les circonstances, y compris en cas de décès.

En conséquence, dès la nomination du nouveau Défenseur des droits, le mandat des trois vice-présidentes, qui n'est pas renouvelable, a pris fin. Les adjointes du Défenseur des droits auront ainsi été remplacées à mi-mandat⁵, quand bien même le successeur de Dominique Baudis eût pu souhaiter, dans un souci de continuité institutionnelle, les maintenir dans leurs fonctions.

⁵ Cette règle, qui permet à chaque nouveau DDD de choisir ses adjoints, a pour conséquence, en cas de décès du Défenseur, de mettre un terme, en cours d'exercice, au mandat des intéressés.

La loi concentre la direction de l'institution entre les mains du DDD qui a seul pouvoir de décision. Elle a notamment étendu à toutes les composantes de la nouvelle institution les pouvoirs de chacune des AAI fusionnées et renforcé certains autres (cf. détail en annexe n° 5), en prévoyant notamment les formes d'intervention suivantes :

- la saisine directe du DDD par tout citoyen sur l'ensemble du champ couvert par l'institution ;
- la possibilité pour le DDD de mettre en demeure et de recourir à la médiation et à la transaction ;
- la saisine par le DDD de l'autorité disciplinaire compétente ;
- la saisine du juge des référés au soutien de mesures d'investigation qui l'exigent ;
- la saisine d'office ;
- le dépôt de conclusions auprès des tribunaux dans les instances relevant de son domaine de compétences ;
- la communication sur la demande du DDD de toute information ou pièce utile, les visites de locaux administratifs ou privés ;
- le pouvoir d'injonction ;
- la production d'un rapport public ;
- la possibilité de saisir la Cour des comptes pour avis ou le Conseil d'État sur l'interprétation de textes ;
- la possibilité offerte au Premier ministre de saisir le DDD de tout projet de loi entrant dans son champ de compétence.

Néanmoins, le Défenseur des droits ne peut pas prendre de décisions entraînant obligation juridique de faire : il émet des recommandations et, le cas échéant, des injonctions. Il peut leur donner une vraie force par des mesures de publicité. Il a cependant la faculté de prendre, sous le contrôle du juge judiciaire, des mesures contraignantes d'investigation susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles.

B - Les collèges, les vice-présidentes et le délégué général à la médiation

Le Premier ministre nomme les trois adjoints du Défenseur sur proposition de ce dernier :

- un adjoint, vice-président du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité : Mme Mothes a été nommée dans ces fonctions par décret du 22 juillet 2011 ;
- un adjoint, vice-président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité : Mme Lyazid a été nommée dans ces fonctions par décret du 22 juillet 2011 ;
- un défenseur des enfants, vice-président du collège correspondant : Mme Derain a été nommée dans ces fonctions par décret du 22 juillet 2011.

Chaque vice-président(e) peut suppléer le DDD pour présider les réunions de son collège. Il s'agit de la seule compétence propre que leur attribue la loi. Toutefois, le Défenseur peut leur donner délégation de signature, à l'exclusion des actes significatifs engageant l'institution (article 12-II de la loi organique). Dominique Baudis a usé de cette faculté par décision du 2 août 2011.

Par ailleurs, le décret précité du 29 juillet 2011 fixe la rémunération des vice-présidents au niveau de celle des directeurs généraux ou directeurs d'administration centrale, de hors échelle C à hors échelle E, à laquelle peut s'ajouter une indemnité de 45 000 € brut annuel (arrêté du 17 novembre 2011)⁶.

Les différents collèges, qui comprennent de six à huit membres⁷, se sont mis en place tardivement⁸.

En application de l'article 12 de la loi organique, le Défenseur des droits dispose de la faculté de convoquer une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints sur des sujets qui intéressent plusieurs domaines de compétence. Aux termes du même texte, les collèges émettent des avis sur « des questions nouvelles ».

Par ailleurs, conformément à l'article 39 de la loi organique, un code de déontologie a été adopté. Il s'applique au Défenseur des droits comme aux membres des collèges et porte sur l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la neutralité, les obligations de réserve, la discréption professionnelle, le secret professionnel (article 38 de la loi organique) et l'entretien déontologique des collaborateurs. Conformément à la loi, Dominique Baudis a procédé à une déclaration d'intérêt. Bien que cela ne soit pas prévu par les textes, les vice-présidentes, le délégué à la médiation, le secrétaire général et le directeur général ont fait de même.

Enfin, le Médiateur de la République fonctionnant antérieurement sans collège, le même dispositif a été reconduit par la loi organique dans ce champ de compétence. Toutefois, le Défenseur des droits a nommé, le 15 février 2012, M. Bernard Dreyfus délégué général à la médiation. Celui-ci exerçait auparavant les fonctions de directeur général du Médiateur.

À l'inverse, alors qu'il existait auprès de la HALDE un comité consultatif composé de 18 personnes et destiné à éclairer le président, la loi organique n'a pas conservé ce dispositif. Le DDD n'a pas non plus souhaité le reconstituer dans la mesure où d'autres entités remplissent déjà ce rôle.

Dans l'attente de la désignation du Défenseur des droits en 2011, les autorités regroupées au sein de la nouvelle institution ont poursuivi leurs activités de façon autonome, la loi organique ayant substitué la nouvelle institution aux anciennes AAI « dans leurs droits et obligations » (article 44).

Pendant cette période transitoire, le secrétaire général du Gouvernement (SGG) a précisé, dans un courrier adressé aux anciens responsables administratifs des quatre autorités, les dispositions à prendre avant qu'intervienne la désignation du Défenseur des droits. Aux termes de cette correspondance, il appartenait « aux responsables administratifs des autorités auxquelles le Défenseur se substitue d'assurer, par intérim, la continuité du service (...). Ces

⁶ Les rémunérations nettes s'échelonnent de 128 647 € net par an pour le délégué général du Médiateur à 71 149 € net pour la Défenseure des enfants. La rémunération du DDD s'élève quant à elle à 128 744 € net par an.

⁷ Membres nommés sur proposition du Sénat, de l'Assemblée nationale, de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et du Conseil économique, social et environnement (CESE).

⁸ La composition des membres des collèges a été publiée le 9 octobre 2011. Plus tardif, le règlement intérieur sur le fonctionnement des collèges a été rendu applicable par décision du 23 novembre 2011.

responsables sont habilités à prendre toutes les mesures de gestion nécessaires à la continuité du service ainsi que les décisions commandées par l'urgence ».

II - Une organisation marquée par l'héritage des autorités fusionnées

A - L'absence de mission de préfiguration

Aucune étude d'impact sérieuse, aucune mission de préfiguration ni aucune évaluation budgétaire⁹ n'ont précédé la mise en place de la nouvelle institution.

Pourtant, dès le mois de novembre 2010, la commission des lois du Sénat avait appelé à la mise en place d'une telle mission de préfiguration. De même, dans son rapport budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2011, elle s'était étonnée que ni l'étude d'impact du projet de loi organique sur le Défenseur des droits, ni les documents budgétaires n'aient analysé les besoins financiers et les possibilités de localisation de cette nouvelle autorité¹⁰.

Il en est résulté une double difficulté pour le Défenseur des droits, contraint, dans le même temps, d'un côté de maintenir l'activité des anciennes AAI et, de l'autre de mettre en place de nouveaux outils de gestion adaptés à la nouvelle institution, avec des moyens juridiques, techniques et humains hétérogènes.

B - Une organisation innovante mais un encadrement important

Dès sa nomination, le Défenseur des droits a souhaité faire porter en priorité son action sur la dimension institutionnelle. Malgré les contraintes législatives, il a fait le choix stratégique d'instaurer la plus large transversalité possible dans la gestion comme dans le fonctionnement de la nouvelle autorité.

1 - Un choix stratégique : favoriser la transversalité

En raison des conditions de son adoption et des ambiguïtés qui en ont résulté, la loi a laissé au Défenseur des droits une grande latitude quant aux modalités de fonctionnement de l'institution. Il lui revenait, à titre principal, de choisir entre deux options.

Le premier scenario aurait consisté à privilégier la visibilité des missions respectives de chacune des autorités fusionnées. Elle aurait conduit à mettre en place des directions spécifiques et à placer à leur tête les adjoint(e)s, vice-président(e)s de chaque collège spécialisé. L'aspect transversal aurait alors été laissé pour compte, hormis l'action du Défenseur lui-même. Sur le plan fonctionnel, la plupart des agents auraient pu retrouver dans ce schéma les fonctions qu'ils exerçaient dans les anciennes structures. Seule une harmonisation des fonctions support aurait permis de dégager des économies.

⁹ L'absence de personnalité morale a dispensé l'État d'avoir à modifier le budget initial prévu pour chaque entité par la loi de finances initiale pour 2011.

¹⁰ Avis n° 116 (2010-2011) de M. Jean-Claude Peyronnet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 novembre 2010.

Privilégiant le caractère novateur de l'institution, dont l'unicité est incarnée par le Défenseur des droits, la seconde option consistait à favoriser d'emblée la transversalité. Dans cette hypothèse, la logique voulait que les adjoint(e)s n'aient pas de fonctions de gestion, que les départements (directions) ne reflètent pas les anciennes missions mais des thématiques transversales. Ce schéma était sans nul doute plus conforme à l'esprit de la loi. Restait néanmoins à préserver la visibilité des anciennes missions.

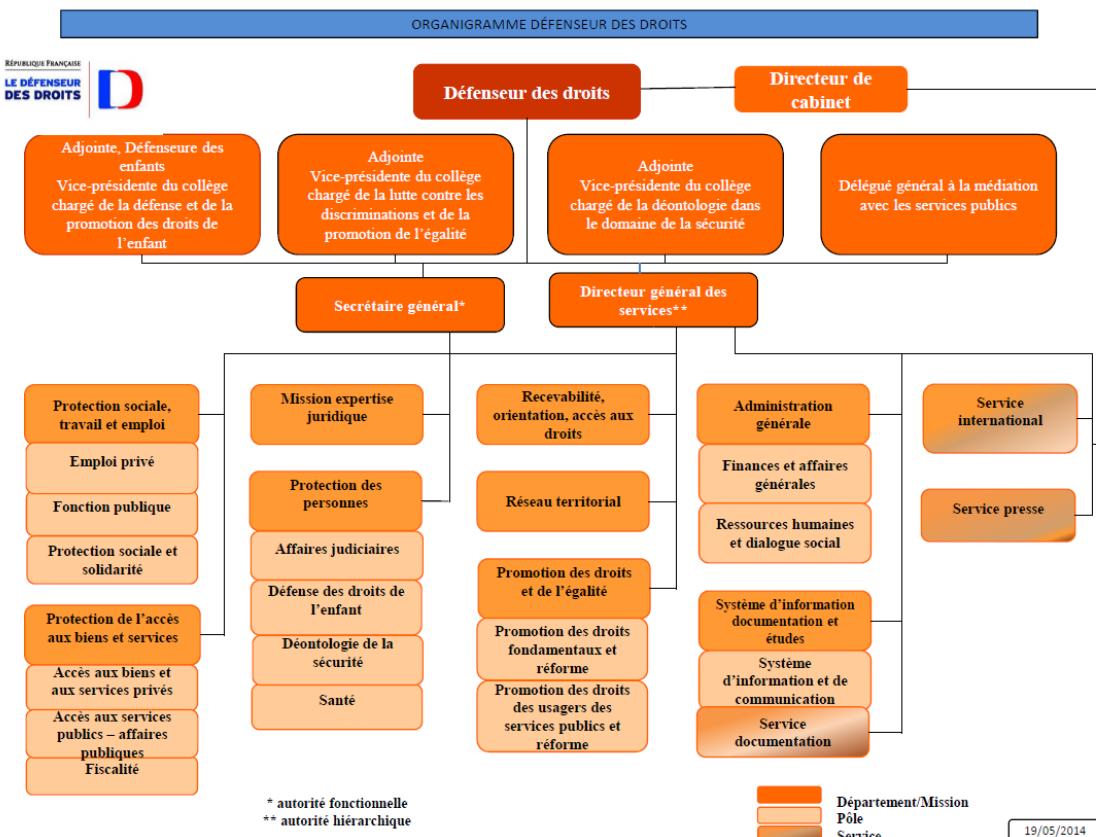
Face à cette alternative, le Défenseur des droits a organisé une concertation interne. Bien que la première solution ait eu, dans un premier temps, la préférence des personnels et des organisations syndicales, Dominique Baudis a su *in fine* convaincre du bien-fondé de la deuxième option¹¹.

2 - L'organigramme : reflet du choix stratégique

L'organigramme repose sur six niveaux de responsabilité, dont cinq ont des fonctions opérationnelles :

- le Défenseur des droits lui-même et son cabinet ;
- les adjointes du DDD et les collèges ;
- le secrétaire général et le directeur général des services ;
- les directeurs de départements ;
- les chefs de pôles ou de service et leurs collaborateurs ;
- enfin, au niveau local, un réseau dense de 400 délégués.

¹¹ L'organigramme a été approuvé à l'unanimité lors du comité technique paritaire, au mois de février 2012.



a) Les adjointes du Défenseur des droits et le délégué général : un rôle ambigu

L'article 12-II de la loi organique précise que « le Défenseur des droits peut déléguer ses attributions à ses adjoints, dans leur domaine de compétence, à l'exception de celles mentionnées aux articles 19, 29, 31, 32, 36 et au dernier alinéa des articles 18 et 25 », ce qui exclut la possibilité pour les adjointes de prendre les décisions les plus significatives.

Le décret d'application du 29 juillet 2011 vient sur ce point compléter la loi en précisant que « le Défenseur des droits peut donner délégation de signature à ses adjoints aux fins de signer tous les actes relatifs à leur domaine de compétence, dans les limites prévues au II de l'article 11 citées par la loi ».

Si Dominique Baudis a presque systématiquement présidé les collèges, la pratique s'est avérée complexe. Elle semble avoir davantage dépendu des personnes et des circonstances que d'un choix stratégique.

Les adjointes ont en commun d'être associées, en liaison avec le secrétaire général, à l'élaboration des ordres du jour des collèges. Toutes, ainsi que le délégué à la médiation, sont amenées à signer des correspondances, préparées par les services et visées par le secrétaire général. Les adjointes et le délégué à la médiation ont aussi un rôle de représentation à l'extérieur de l'institution, que ce soit en France ou à l'étranger. Ils jouent, en outre, un rôle majeur dans la concertation et le partenariat avec les structures associatives et la mise en place de groupes de réflexion. À cet égard, la vice-présidente chargée de la protection des enfants exerce des fonctions spécifiques : elle supervise l'élaboration du rapport annuel sur la

protection des enfants présenté à date fixe au Président de la République et est associée aux manifestations du réseau Jade¹².

L'implication des adjointes et du délégué dans la gestion des réclamations (*cf. infra*) est plus différenciée. L'adjointe chargée de la déontologie dans le domaine de la sécurité intervient dans la gestion du pôle chargé des dossiers relevant de son champ de compétence. Il en va de même, à un moindre degré, de l'adjointe chargée des droits de l'enfant. L'adjointe responsable des questions de discriminations est par contre moins en prise avec les services. En revanche, du fait de sa grande compétence dans le domaine de la médiation, le délégué général est très impliqué chaque fois qu'un dossier important débouche sur une médiation.

Cette situation gagnerait à être clarifiée, sans préjudice d'une éventuelle évolution (*voir infra*), la mission des vice-présidents devrait être davantage tournée d'une part, vers l'extérieur de l'institution (fonctions de représentation pour suppléer le Défenseur à l'international ou auprès du monde associatif) et d'autre part, en interne, vers le conseil au DDD et la suppléance effective de ce dernier à la présidence des réunions des collèges, conformément à l'article 11-II de la loi organique.

b) Le secrétaire général et le directeur général des services

Les deux postes sont prévus par le décret d'organisation du 29 juillet 2011. Selon les informations recueillies, le dispositif a été expressément voulu par Dominique Baudis, lequel a participé en personne à la réunion interministérielle du 20 juin 2011 pour faire valoir son choix.

- Le secrétaire général : « tour de contrôle » des décisions

À côté des aspects fonctionnels, le succès de la réforme repose sur le secrétaire général et sur sa capacité à appréhender les dossiers dans leur dimension transversale, tout en respectant la spécificité des missions identifiées dans la loi qui se retrouve au travers des différents collèges.

Il lui revient d'assurer le traitement des réclamations. Il doit, également, développer tous les outils mis à disposition du Défenseur des droits par la loi, permettre aux collèges de remplir leur rôle et garantir la qualité des « décisions » soumises à la signature du DDD, notamment sur le plan doctrinal.

À cet effet, il s'appuie sur trois départements et une mission, dont les intitulés reflètent la volonté de fusion et de transversalité dans le traitement des dossiers. Néanmoins, à l'intérieur des départements, coexistent onze pôles dans lesquels les agents traitent les dossiers, avec une compétence souvent liée aux AAI fusionnées : pôle défense des droits de l'enfant, pôle déontologie de la sécurité notamment. À terme, les pôles du département de la protection des biens et des services pourraient être répartis sur les deux autres départements.

Les réformes successives tendent à confier au secrétaire général la responsabilité directe des structures horizontales, telles que les études¹³ pour lesquelles il assure la programmation ou l'expertise. Ainsi, une cellule d'expertise juridique a été placée auprès de lui, avec comme objectif de sécuriser les dossiers les plus complexes et d'apporter une aide aux départements.

¹² Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants. Réseau composé de 36 jeunes en service civique pour promouvoir auprès des enfants la convention internationale des droits de l'enfant et promouvoir le DDD.

¹³ Le suivi des études est assuré par le département système d'information, documentation et études.

- Le directeur général des services : pilote de l'organisation administrative et financière

À côté du secrétaire général, le directeur général des services est chargé d'assurer la direction et le fonctionnement des services. Responsable de la gestion administrative et financière, il dispose de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des agents de l'institution et de l'autorité fonctionnelle sur l'ensemble des fonctions support (80 agents).

Il pilote l'organisation des services, la politique des ressources humaines, la stratégie et le suivi budgétaire (en assurant le dialogue de gestion avec les autorités de programme ou budgétaires), les procédures de dépense et la politique des marchés, ainsi que les systèmes d'information et de communication. Il a conduit la phase de construction de l'institution, notamment sur le plan budgétaire et administratif et tout particulièrement en matière de gestion des ressources humaines.

Il s'agit ainsi d'une direction étoffée, qui pouvait se justifier par la difficulté technique de la fusion, la mise en place des procédures de dépense et, surtout, l'harmonisation de la situation et de la formation des personnels, compte tenu des missions nouvelles et de la nécessité de surmonter les tensions inhérentes à toute fusion.

Le fonctionnement harmonieux de l'institution, que la Cour a pu constater pour la période sous revue, a reposé et repose sur la bonne entente entre le secrétaire général et le directeur général. À cet égard, pour les trois années passées, au regard des enjeux, de la charge de travail et des compétences à mobiliser, le choix de ce double commandement peut se comprendre. En revanche, passée cette phase de mise en place de la nouvelle institution, il n'est pas certain que le maintien dans la durée d'une telle dualité de direction opérationnelle se justifie.

c) Le cabinet du Défenseur des droits

Dominique Baudis a disposé d'un cabinet composé d'un directeur de cabinet et d'un secrétariat. Conseiller du Défenseur¹⁴, passage obligé des documents mis à sa signature, le directeur de cabinet intervenait directement dans les domaines touchant à l'action internationale et à la communication.

Le défaut d'étude d'impact approfondie et l'absence de mission de préfiguration n'ont pas permis d'anticiper les conditions de mise en place de l'institution ni de prendre les mesures qui auraient facilité son démarrage.

Par ailleurs, une évidente tension existe entre la nécessaire transversalité des services, indispensable pour tenter de tirer tout le parti de la fusion, et l'organisation sectorielle en collèges, voulue par la loi, qui constitue un obstacle majeur à la mutualisation des travaux.

Il en résulte que, malgré une taille relativement restreinte (environ 230 agents), l'institution comprend aujourd'hui, à côté du Défenseur lui-même, six responsables employés à temps plein et ayant le rang et les émoluments de directeur d'administration centrale, auxquels s'ajoutent sept responsables de département classés A +, sans compter l'ancien directeur de cabinet. Le cumul des exigences posées par la loi et du parti pris en matière

¹⁴ Le titulaire du poste occupait les mêmes fonctions à l'Institut du monde arabe. Il a quitté ses fonctions à la suite du décès de Dominique Baudis.

d'organisation conduit ainsi à une équipe de direction surdimensionnée, même en prenant en compte le fait que la nouvelle organisation devait intégrer, au moins dans un premier temps, des cadres de direction issus des AAI supprimées.

Passée la phase de mise en place, cette situation ne devrait pas perdurer. L'organigramme gagnerait à être simplifié et le nombre de cadres de direction réduit.

3 - Un relais de proximité : les délégués

Le Défenseur des droits dispose d'un réseau de délégués sur l'ensemble du territoire.

a) L'accès au droit

Le réseau des 400 délégués, dont l'existence est prévue par l'article 37 de la loi organique, repose sur le choix fondamental d'être en situation d'exercer une médiation de proximité. Le Défenseur des droits a en effet souhaité d'emblée répondre à l'attente que cette nouvelle institution a pu faire naître dans le public.

Trois missions ont ainsi été confiées aux délégués : accueillir le public et analyser la recevabilité des demandes ; traiter les réclamations recevables dans la limite du règlement amiable ; mener des actions locales de communication et de promotion.

b) La gestion des délégués

Les délégués du Médiateur de la République, les correspondants territoriaux de la Défenseure des enfants et les correspondants locaux de la HALDE, au nombre de 450 lors de la fusion, se trouvaient dans des situations très différentes pour leurs missions, l'étendue de leur délégation, les conditions d'exercice de leur activité et, naturellement, leur culture institutionnelle.

En 2013, ce sont 400 bénévoles, répartis sur l'ensemble du territoire, dont 28 avec des fonctions d'animation au niveau interdépartemental, qui accueillent le public dans plus de 600 lieux de permanence. Deux anciens conseillers territoriaux de la HALDE, permanents rémunérés, sont également implantés en province et remplissent un rôle de référent et de représentation.

Un département du réseau territorial (DRT) a été créé au mois de janvier 2012 au siège pour gérer le réseau et les engagements réciproques de l'institution et des délégués ont été précisés durant l'année 2012.

L'institution verse aux délégués une indemnité mensuelle représentative de frais de 370 €, couvrant l'ensemble des frais exposés par le délégué dans le département où il est affecté, les autres déplacements étant pris en charge par le siège selon les règles applicables aux agents de l'État. Cette indemnité a été portée à 700 € pour les délégués animateurs. Relevant de frais de représentation, elles ne font pas l'objet de déclarations fiscales.

Le délégué s'engage à tenir des permanences, qui représentent au moins 1,5 jour par semaine¹⁵, et à rendre compte régulièrement de son activité au DDD.

¹⁵ Souvent plus, comme il a pu être constaté par exemple dans le Nord où le temps consacré à la délégation par le délégué-animateur est de quatre jours par semaine.

Compte tenu de la disponibilité exigée et de la nécessité de disposer de revenus par ailleurs, les délégués sont essentiellement composés de retraités de la fonction publique, anciens cadres A ou A+ ayant une expérience dans le domaine juridique et habitués aux contacts avec le public ou les autorités locales. Une minorité est issue du monde associatif, dans le domaine social essentiellement, ou du secteur privé (professions libérales).

Le DDD a pris les dispositions pour assurer l'unification du réseau et un contrôle qualité. Il reste à finaliser un outil statistique de nature à constituer un tableau de bord de suivi des activités, tant pour les délégués eux-mêmes que pour le service central, via le nouveau logiciel Agora.

Le Défenseur des droits procède, en fonction des départs (environ une quarantaine par an) à une amélioration de la présence du réseau dans les zones rurales, dans les territoires de la politique de la ville et les établissements pénitentiaires, mais également envers des publics spécifiques comme les handicapés et les détenus. La majorité des permanences est implantée dans des lieux d'accès au droit (maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit notamment).

Le coût total s'élève à 3,1 M€, dont 1,8 M€ au titre des indemnités des délégués, 1 M€ pour les frais du siège, y compris les rémunérations des agents (DRT), le solde au titre de dépenses diverses. S'agissant du coût de fonctionnement du réseau, l'institution ne supporte aucune dépense concernant les lieux de permanence qui sont mis gratuitement à la disposition des délégués (sauf outre-mer).

III - Une institution adaptée au traitement des réclamations

Le nombre de dossiers de réclamations reçus est resté stable entre 2011 et 2013. Il est inférieur au nombre cumulé de réclamations reçues par les quatre anciennes AAI en 2010 (92 948 dossiers reçus et 91 065 traités). Néanmoins, les modes de recensement alors appliqués limitent la pertinence d'une comparaison. De plus, le DDD procède depuis 2011 à un retraitement des données à la suite de la mise en place d'une nouvelle application. Par ailleurs, pour assurer l'homogénéité sur les trois années, il est appliqué un coefficient correcteur pour tenir compte des multi-saisines, particulièrement fréquentes lorsque les quatre AAI cohabitaient.

Ainsi, après retraitements des doublons, le nombre des réclamations apparaît relativement stable par rapport à la période antérieure (environ 80 000 par an).

Tableau n° 1 : réclamations (données corrigées)

	2011	2012	2013	2012 / 2013
Siège	18 150	15 093	15 126	+ 0,22 %
Délégués	60 016	63 076	63 696	+ 0,98 %
TOTAL	78 166	78 169	78 822	+ 0,84 %

Source : Défenseur des droits

La répartition interne des réclamations est, elle aussi, demeurée stable depuis 2010. Ainsi, la part des réclamations reçues par les délégués sur l'ensemble des réclamations de l'institution est-elle de 77 % en 2011 et de 81 % en 2012 et 2013.

Le traitement des réclamations se fait par strates successives, passant d'un traitement le plus souvent décentralisé, pour les dossiers les plus simples, jusqu'à un suivi approfondi au niveau du service central, pour les affaires les plus complexes.

Il convenait toutefois de créer une culture commune. Schématiquement, le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants étaient tournés vers le dialogue et la conciliation, tandis que la HALDE et la CNDS avaient davantage une culture de l'enquête, du contrôle et de l'interpellation. Par ailleurs, alors que le Médiateur était censé ne pouvoir être saisi que par l'intermédiaire d'un parlementaire, même si cette procédure était souvent contournée, la HALDE recevait directement les demandes des citoyens. Le DDD a cherché à créer une doctrine d'emploi, avec un guide de procédures, des formations, des réunions au siège et enfin l'application métier « Agora ».

Le traitement des réclamations est partagé entre les délégués (A) et le siège (B). Pour les dossiers appelant des mesures de la part du Défenseur des droits, celui-ci met en œuvre des procédures adaptées (C) et requiert le cas échéant l'avis des collèges (D), avant de prendre des « décisions » appropriées pour les dossiers justifiant qu'il fasse usage des pouvoirs que lui a reconnus la loi organique (E).

A - Le traitement des réclamations par les délégués

La première étape passe essentiellement par les délégués. Ces derniers ont traité 63 696 réclamations en 2013, soit 80 % du total reçu par le DDD (78 822) (voir annexe n° 6).

Les délégués prennent en charge les affaires ne nécessitant pas d'investigations approfondies et ne posant pas de question de principe. 40 % des réclamations qu'ils gèrent portent sur la protection sociale ou la solidarité et 35 % sur les affaires publiques. Souvent, les personnes en grande difficulté s'adressent aux délégués comme un dernier recours face à l'administration, alors même que la règle de droit est à l'évidence correctement appliquée. Le délégué interviendra alors en facilitateur, mettant en avant l'équité.

La moitié des dossiers reçus donne lieu à une simple information et à une orientation du réclamant. Sur l'autre moitié, 35 % sont clos rapidement en l'absence avérée d'atteinte à un droit ou en raison du désistement du réclamant.

Ainsi, 17 687 réclamations reflètent une atteinte établie ou une situation préoccupante du réclamant mais au final, après instruction, parmi les dossiers reçus, 14 150 déboucheront sur une solution amiable.

B - La gestion des réclamations au siège

Le service central du Défenseur des droits a géré 15 093 dossiers en 2012 et 15 126 en 2013 (+ 0,22 %). Leur traitement (voir schéma en annexe 7) est réparti entre d'un côté, le département de la « recevabilité, orientation, accès au droit », qui opère un filtrage des dossiers parvenant au siège et gère directement les cas les plus simples, et de l'autre, les

différents « pôles » spécialisés, qui assurent un examen plus approfondi des cas qui le commandent.

1 - Le département « recevabilité, orientation, accès aux droits »

Les réclamations sont en premier lieu traitées par le département de la « recevabilité, orientation, accès au droit ». Il est composé d'une vingtaine d'agents¹⁶.

Ce service prend directement en charge 42 % des dossiers reçus au siège (6 353). Après examen des situations, près de 80 % de ces réclamations (5 032) donnent lieu à une simple information ou sont réorientées, les conditions d'attribution à un pôle n'étant pas réunies. 16,5 % sont retransmis aux délégués (1 048) et seules 4,3 % (273) donnent lieu à un règlement amiable en urgence.

En 2013, le temps de traitement moyen s'est élevé à 69 jours pour un peu moins de 7 000 dossiers clos ce qui apparaît relativement long, seule une minorité de dossiers faisant l'objet d'un traitement approfondi. Toutefois le dossier est souvent incomplet et sa mise en forme dépend aussi de la rapidité du réclamant à répondre aux demandes des gestionnaires.

À la fin de l'année 2013, 2 238 dossiers étaient en instance sur les 7 181 en stock au siège, soit 31 %. L'âge moyen du stock était de 106 jours, avec seulement six dossiers de plus de deux ans, ce qui apparaît satisfaisant.

2 - Les pôles, au cœur du dispositif

Le solde des réclamations traitées au siège, à savoir 8 773 en 2013, est transmis aux onze pôles spécialisés après avoir été mis en l'état (voir schéma en annexe n° 7).

Sur ce total, 5 703 (65 %) n'ont pas révélé d'atteinte à un droit et 2 640 (30 %) ont donné lieu à un règlement amiable. Enfin, 251 ont donné lieu à une « décision » formalisée¹⁷, ce qui peut sembler peu au regard du nombre total de réclamations reçues par l'institution. Il s'agit toutefois des dossiers les plus importants, qui peuvent donner lieu à une instruction complexe.

Les pôles constituent le cœur du fonctionnement de l'institution. Ils instruisent les dossiers les plus importants, préparent les décisions, alimentent la réflexion en vue des réformes à proposer à partir de leur connaissance acquise dans le traitement des plaintes.

De ce point de vue, les modalités de signature, selon la nature et l'importance du dossier, ont été définies mais ne constituent pas un cadre rigide. En fonction de la nature du dossier, les correspondances sont signées par les chefs de pôle ou les directeurs de département. Les correspondances plus importantes passent par le secrétaire général et peuvent être signées par lui-même, les adjointes, le délégué à la médiation ou, enfin, pour les plus essentielles (ou en raison de la fonction du demandeur notamment) par le Défenseur lui-même. L'implication des adjointes au Défenseur et du délégué général à la médiation varie sensiblement. Le fonctionnement des pôles n'est pas homogène.

¹⁶ Les réclamations touchant au droit des enfants ne suivent ce circuit que depuis récemment. Elles étaient directement adressées au pôle spécialisé en 2011 et 2012.

¹⁷ Recommandations individuelles ou générales, demandes de poursuites disciplinaires, observations devant les tribunaux.

En 2013, le délai moyen d'instruction s'est élevé à 264 jours. Il était de 179 jours pour le pôle santé, contre 406 jours pour le pôle déontologie de la sécurité et 516 jours pour le pôle protection sociale et solidarité. Quant à l'âge moyen du stock, il est de 209 jours, les entrées et sorties de dossiers s'équilibrant.

Le mode d'intervention des pôles varie en fonction de la nature des sujets traités. Ainsi, les dossiers du pôle santé sont traités quasi en temps réel et se concluent dans 95 % des cas par une médiation. À l'inverse les dossiers de déontologie donnent lieu à une enquête, le plus souvent avec des auditions ce qui explique des délais parfois longs. Ceux-ci sont également liés au temps pris par le demandeur pour répondre aux demandes du DDD afin d'assurer une bonne instruction.

Il n'en reste pas moins souhaitable de réduire ces délais de traitement. Dans ce but, à la lumière des deux exercices pleins, un ajustement des effectifs entre les pôles apparaît approprié.

C - Les moyens d'action

La loi organique a donné différents moyens juridiques au Défenseur des droits pour remplir ses missions en lui permettant de se saisir lui-même de dossiers et d'utiliser des moyens d'intervention et d'investigation.

1 - Les saisines et les auto-saisines

À côté de l'accès direct et sans formalité particulière déjà évoqué, la capacité d'auto-saisine conférée au Défenseur des droits constitue une réelle nouveauté. Elle représente une centaine de cas par an.

Ainsi, en matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits se saisit de toutes les situations ayant entraîné des blessures graves ou un décès. S'agissant du fonctionnement des services publics et des atteintes aux droits de l'enfant ou de personnes âgées (situations de maltraitance), le Défenseur s'est saisi de tous les cas de placements d'enfants en centres de rétention administrative ou de certaines affaires significatives en matière d'enfance en danger.

Plus significativement, Dominique Baudis s'est, à trois reprises, saisi d'office d'évènements à connotation raciste pour être en mesure de saisir à son tour les autorités judiciaires compétentes.

2 - Les modalités d'intervention

Celles-ci prennent différentes formes souvent héritées de l'une des AAI supprimées. Pour l'heure, les diverses possibilités d'intervention ouvertes par la loi ont été inégalement utilisées.

Le Défenseur des droits dispose, de manière générale, d'un pouvoir de recommandation et d'intervention en équité pour la résolution des litiges qui lui sont soumis. La notion d'équité ne pouvait pas être invoquée, ni par la HALDE ni par la CNDS. Cette approche permet, dans des cas exceptionnels, d'assouplir l'application stricte d'une règle lorsqu'elle

entraîne des conséquences manifestement inéquitables et contraires à l'esprit du législateur. Inenvisageable en matière de déontologie de la sécurité, cette démarche n'a pas été davantage engagée dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Bien que dépourvu de pouvoir de décision contraignant, le Défenseur des droits peut fixer un délai de réponse aux organismes qu'il saisit et ceux-ci ont l'obligation d'y donner suite. À défaut, il peut mettre en œuvre un pouvoir d'injonction dont aucune des anciennes autorités ne disposait. Si son injonction demeure sans effet, le Défenseur établit un rapport spécial et le rend public (article 25). Cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre.

Le Défenseur des droits peut aussi tenter de résoudre les différends dont il est saisi par voie de médiation (article 26) ou de transaction (article 28), reprenant ainsi des compétences conférées exclusivement à la HALDE. Les possibilités de résolution des litiges par transaction ont été élargies : celle-ci ne se cantonne désormais plus au seul champ pénal mais peut intervenir en matière civile ou administrative¹⁸.

Le Défenseur des droits a également la faculté de saisir l'autorité disciplinaire compétente lorsque des faits lui paraissent justifier une sanction comme pouvait le faire le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants (possibilité qu'aucune des deux AAI n'a jamais mise en œuvre) et la CNDS. Étendue au domaine de la lutte contre les discriminations, l'intervention du Défenseur des droits se trouve aujourd'hui renforcée par la possibilité de fixer un délai de réponse à l'autorité saisie et l'obligation pour celle-ci de motiver la décision de ne pas engager des poursuites. À défaut, le Défenseur des droits peut, à nouveau, établir un rapport spécial et le rendre public (article 29). Selon le secrétaire général, cette faculté aurait permis de surmonter les réticences du ministère de l'intérieur qui s'étaient manifestées à l'égard de la CNDS pendant dix ans.

Par ailleurs, le Défenseur des droits peut proposer des réformes des textes législatifs ou règlementaires dans tout domaine. Ce dispositif a été mis en œuvre. Le Défenseur des droits peut encore être consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence, ainsi que par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale sur toute question relevant de sa compétence. Le Premier ministre a ainsi saisi le Défenseur des droits, le 26 mars 2013, d'une demande d'avis sur l'accès aux soins des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

Enfin, le législateur a donné au Défenseur des droits la possibilité, sur demande du Premier ministre, de participer à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans les domaines relevant de son champ de compétence (article 32). Sans que cette disposition ait été expressément mise en œuvre, Dominique Baudis a eu l'occasion d'intervenir auprès du Président de la République et du ministère des affaires étrangères en faveur de la ratification du troisième protocole optionnel à la Convention relative aux droits de l'enfant. Il a été présent dans les enceintes internationales en tant que « mécanisme indépendant » de suivi (au sens de l'ONU) de la convention internationale des droits de l'enfant (conformément à la loi organique) et de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (conformément à la lettre de mission du Premier ministre de l'été 2011).

¹⁸ Par exemple, une transaction civile a pu être conclue en 2012 en matière de lutte contre les discriminations, s'agissant d'un refus d'embauche opposé par une association en raison du handicap ; une transaction civile a pu être conclue en 2013 en matière de services publics, concernant un problème de refus de soins.

La loi organique a conféré à l'institution une compétence déjà exercée par la HALDE : le pouvoir de présenter des observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales, désormais applicable à l'ensemble des domaines de compétence du Défenseur. Cette prérogative peut être mise en œuvre à la demande des juridictions, des parties, ou du Défenseur des droits lui-même qui, alors, est auditionné de droit (article 33). Ce pouvoir, principalement mis en œuvre dans le domaine de la lutte contre les discriminations, a été appliqué en matière de relations avec les services publics (6 contentieux depuis 2012, dont 3 en matière de protection sociale) et d'atteintes aux droits de l'enfant (17 contentieux depuis 2012).

3 - Les capacités d'investigation

Pour mener à bien ses interventions, le Défenseur des droits dispose de différents moyens d'investigation prévus au chapitre II de la loi organique.

Il peut ainsi auditionner toute personne. Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission en répondant à ses demandes et convocations (article 18). Ce pouvoir, essentiel pour l'instruction des réclamations, n'était pas reconnu au Médiateur de la République, ni au Défenseur des enfants.

En matière d'audition et de communication, le Défenseur des droits peut mettre en demeure la personne saisie de lui répondre dans un délai qu'il fixe (article 21). La mise en demeure, dont seule la HALDE pouvait user, renforce l'autorité des interventions du Défenseur des droits dans l'ensemble de ses domaines de compétences. Elle est devenue un outil procédural usuel.

Le droit du Défenseur de se faire communiquer toute information ou pièce utile détenues par les personnes mises en cause est très large puisque leur caractère secret ou confidentiel ne peut lui être opposé, sauf dans les domaines de la défense nationale, de la sûreté de l'État ou de la politique extérieure.

Le Défenseur a le pouvoir de procéder à des vérifications sur place dans tous les locaux administratifs ou privés, dans tous les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public et les locaux professionnels. À nouveau, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants ne disposaient pas de cette prérogative, qui est encadrée par une procédure précise : droit à l'information, droit à la propriété privée et droits de la défense y sont conciliés avec la nécessité de prévenir les risques de destruction et de dissimulation, si l'urgence et la gravité des faits le commandent (article 22). Ce pouvoir a été utilisé en matière de défense des droits de l'enfant pour la visite de centres de rétention administrative et, également, par le pôle déontologie de la sécurité en matière de services publics s'agissant de visites d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), d'hôpitaux ainsi que lors de visités d'établissements pénitentiaires ou de centres de rétention.

Enfin, le Défenseur des droits peut demander aux ministres de faire procéder à toutes vérifications et enquêtes par les corps de contrôle (article 18). Cette faculté n'a pas été mise en œuvre. L'institution s'est plutôt portée vers la reconnaissance concrète de l'autonomie de son action au regard de celle conduite par un corps d'inspection. Un aboutissement concret réside dans la rédaction du nouveau code de déontologie des forces de l'ordre (code de la sécurité intérieure) applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, qui distingue expressément entre le contrôle interne (corps d'inspection) et contrôle externe (Défenseur des droits).

Il peut, en outre, demander des études au Conseil d'État et à la Cour des comptes (article 19). Le Défenseur des droits a ainsi sollicité le Conseil d'État, le 20 septembre 2013, pour demander une clarification de l'application du principe de laïcité à la suite des affaires dites « Baby Loup » et « CPAM de Seine-Saint-Denis », jugées par la Cour de cassation le 19 mars 2013, introduisant une distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général. Le Conseil d'État a rendu son étude, en assemblée générale, le 19 décembre 2013. De même, le Défenseur des droits a saisi la Cour des comptes, le 25 janvier 2013, d'une demande d'étude portant sur les conséquences des recommandations en équité du Défenseur des droits en matière de responsabilité des comptables publics, à laquelle il a été répondu par un avis rendu par la Cour, siégeant en chambres réunies, le 22 avril 2014.

Les droits dont dispose l'institution en matière d'investigation sont encore peu utilisés, notamment pour les missions « services publics » et « droits de l'enfant ». Compréhensible du fait de la jeunesse de cette autorité et du souci louable de ne pas abuser de pouvoirs « de police » par nature attentatoires aux libertés individuelles, cette situation devrait progressivement évoluer.

D - Les avis des collèges

La loi organique a prévu que les « questions nouvelles » étaient soumises pour avis aux collèges, ces derniers pouvant se réunir conjointement lorsque ces questions portent sur des sujets communs. La mise en œuvre de ces dispositions s'est avérée décevante.

1 - La sélection des dossiers : un processus collégial

Chaque chef de pôle, en liaison avec le responsable de département, sélectionne les dossiers qui lui paraissent devoir être présentés devant un collège sans qu'une règle précise ait été fixée. Cette liste fait l'objet d'un pré-examen avec la vice-présidente chargée du domaine concerné. Le secrétaire général, aidé du secrétariat des collèges, organise les réunions préparatoires à la réunion des collèges, dont il fixe l'ordre du jour soumis au Défenseur des droits pour validation.

Le Défenseur a eu le souci que les séances des collèges respectent un formalisme de nature à garantir la bonne tenue des séances. Ainsi, seuls les membres du collège participent au délibéré. Les personnels n'ont pas vocation à assister aux séances ; seuls les personnels directement concernés dérogent à cette règle.

Les prises de position sur l'avis émis par le collège font rarement l'objet d'un vote. Par contre, *a posteriori*, un procès-verbal est établi résumant les conclusions des délibérations. Ce dernier sert de support à l'élaboration de la recommandation formulée par le collège. Même si cette situation ne s'est pas produite, le DDD garde la possibilité de ne pas suivre l'avis du collège.

2 - La nature des saisines soumises à l'avis des collèges : une interprétation large de la loi organique

Le tableau ci-dessous reprend le nombre de réunions des collèges depuis la mise en place du Défenseur des droits.

Tableau n° 2 : nombre de réunions des collèges (sept. 2011 - fév. 2014)

Nom du collège	Réunions en 2011	Réunions en 2012	Réunions en 2013	Réunions au 11/02/14	Total
Défense et promotion des droits de l'enfant	2	5	5	1	13
Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité	2	7	6	1	16
Déontologie de la sécurité	2	6	6	1	15
Réunions conjointes	0	1 (26/02)	1 (28/03)	1 (10/01)	3
Total	6	19	18	4	47

Source : Défenseur des droits

Entre les mois de septembre 2011 et de février 2014, 47 réunions des collèges se sont tenues, ce qui correspond, « en rythme de croisière », à six réunions par an pour chaque collège et, en moyenne, à 3,5 décisions par réunion. Au cours de ces 47 réunions, les collèges ont été consultés sur 166 affaires individuelles ou générales, selon le détail suivant :

- 11 « décisions » adoptées après avis du collège « défense et promotion des droits de l'enfant », dont 7 sont des recommandations générales ;
- 63 « décisions » adoptées après avis du collège « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité », dont 26 ont une portée générale ;
- 78 « décisions » adoptées après avis du collège « déontologie de la sécurité », dont 34 conduisent à des recommandations au-delà du cas individuel faisant l'objet de la saisine du Défenseur des droits ;
- 14 thématiques abordées par les collèges réunis conjointement.

Organisée une fois par an, une réunion conjointe des collèges est également l'occasion pour ceux-ci de traiter de sujets relevant des quatre domaines de compétence du Défenseur des droits, y compris la défense des droits des usagers des services publics.

Par ailleurs, conformément à l'article 12 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits a réuni conjointement à trois reprises plusieurs collèges (26 mars 2012, 28 mars 2013 et 10 janvier 2014), afin de les consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence. Hormis ces réunions conjointes, neuf affaires ont été soumises à plusieurs collèges réunis séparément.

En définitive, deux constats peuvent être faits :

- les saisines des collèges ne correspondent pas à la lettre de la loi même si cette dernière n'est pas sans ambiguïté et le Défenseur a joué de cette situation pour permettre aux

collèges de se réunir régulièrement. En effet, la loi organique prévoit que les collèges soient saisis d'affaires touchant à des « questions nouvelles ». Au sens littéral du texte, excepté le cas du collège « droits de l'enfant » qui n'existe pas dans l'ancienne AAI, cette hypothèse est relativement rare. En réalité, les collèges émettent un avis sur les dossiers les plus importants (sensibilité du sujet, aspect médiatique, dossiers ayant nécessité une longue instruction non conclusive, etc.), même si la position de principe a été antérieurement établie ;

- les réunions conjointes de collèges sur des affaires communes, qui étaient l'une des orientations de la loi organique, ont été rares. Ceci tient à la nature des dossiers mais aussi à l'organisation qui, malgré le volontarisme du secrétaire général, passe par les pôles, qui restent largement spécialisés, et l'intervention des vice-présidentes de collège. Leur organisation est en conséquence relativement lourde et la pratique s'est développée de soumettre un même dossier successivement à deux, voire aux trois collèges séparément.

Si l'année 2011 a vu l'activité couverte par les anciennes AAI réduite sur les dix premiers mois de l'année du fait de la fusion, les collèges sont montés en puissance en 2012. Cette démarche n'a été possible qu'en soumettant aux collèges des dossiers qui ne correspondaient pas strictement aux critères de la loi. Par ailleurs, les réunions conjointes des collèges n'ont pas encore trouvé leur place.

E - Les suites données aux réclamations

Au plan procédural, la voie du règlement amiable a été développée en matière de lutte contre les discriminations par le Médiateur de la République, alors que la HALDE en avait fait un usage plus modeste. Sur le fond, une approche plus formalisée de ce type de règlement a été promue sous la forme de décisions qui ont paru plus propices à la mise en œuvre de médiations.

1 - Les « décisions » du Défenseur des droits

Signées par le Défenseur, les « décisions » recouvrent plusieurs catégories différentes. Il s'agit soit de demandes de poursuites disciplinaires, soit de recommandations (95 en 2013), soit d'observations produites devant les juridictions (94 en 2013 et 90 en 2012). En 2012, dans 7 cas sur 10, le DDD a été suivi par la juridiction concernée.

Le Défenseur a pris 251 « décisions » en 2013 qui se répartissent ainsi par domaine de compétence :

Tableau n° 3 : répartition de décisions du DDD par domaine de compétence

Défense en promotion des droits de l'enfant	20
Défense en promotion des droits de l'enfant - Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité	1
Déontologie de la sécurité	63
Déontologie de la sécurité - Défense en promotion des droits de l'enfant	1
Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité	153
Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité - Médiation avec les services publics	3
Médiation avec les services publics	8
Médiation avec les services publics - Défense en promotion des droits de l'enfant - Déontologie de la sécurité	1
Médiation avec les services publics - Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité - Défense en promotion des droits de l'enfant	1
Total général	251

Source : Défenseur des droits

Par domaine de compétence, les décisions ont concerné pour 60 % la lutte contre les discriminations et pour 25 % la déontologie de la sécurité. Les cas où deux compétences donnent lieu à une seule décision restent encore marginaux. Parmi les décisions prises, 85 l'ont été après avis d'un des collèges, soit 34 %. Toutes l'ont été en respectant l'orientation arrêtée par le collège concerné.

2 - La publicité des décisions

Autorité dépourvue de moyens de sanction directe, la capacité effective d'intervention du Défenseur des droits repose tout autant sur ses pouvoirs que, *in fine*, sur sa capacité à interpeler l'opinion publique, « arme ultime » que peut redouter le mis en cause en raison des effets potentiellement négatifs sur son image.

Le choix a été fait de publier les décisions du DDD¹⁹, classées comme telles sur le site. La plupart des publications porte sur des cas individuels qui sont alors anonymisés. Au 1^{er} septembre 2014²⁰, 367 « décisions » se trouvent sur le site du Défenseur des droits selon la répartition suivante :

¹⁹ Toutefois, certaines décisions n'ont pas vocation à être publiées : les observations du DDD à la suite d'une demande d'avis du Parquet (73), ou débouchant sur une transaction (3), les transactions elles-mêmes, ainsi que les auto-saisines.

²⁰ Après une importante mise à jour le 26 août 2014.

**Tableau n° 4 : nature des décisions publiées sur le site du DDD à la date du
1^{er} septembre 2014***

Services publics	12
Droits de l'enfant	18
Discriminations	257
Déontologie de la sécurité	80
Total	367

Source : Cour des comptes

**Quarante-sept décisions ne sont pas encore anonymisées pour être publiées*

La création de la nouvelle institution n'a guère eu d'effet sur le flux des réclamations reçues : retraité des doubles-saisines, il reste stable autour de 80 000.

Le processus de traitement des réclamations par strates successives bénéficierait d'une simplification de l'organigramme prenant la forme d'une réduction du nombre de départements au siège.

La période transitoire de trois ans, après le vote de la loi et les débats qui ont présidé à son élaboration, a permis, au travers de l'existence de trois collèges qui rappellent les anciennes AAI, de s'assurer indirectement de la pérennité de leur rôle.

Le circuit des signatures comme la faiblesse de leurs attributions reflètent l'ambiguïté du positionnement des adjointes du Défenseur des droits au sein de l'institution. Ces dernières ne président que rarement les collèges. La transversalité entre les collèges fonctionne peu.

Au regard des constats opérés, passée la période de transition entre les anciennes autorités et la nouvelle institution, une réflexion sur la place, le rôle et le fonctionnement des collèges mèrriterait d'être engagée.

IV - Des relations à clarifier avec d'autres institutions

Le Défenseur des droits ne rencontre pas de difficulté particulière dans ses relations avec les autres autorités administratives indépendantes, CADA et CNIL notamment. Deux cas particuliers méritent cependant de retenir l'attention.

A - La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Le Défenseur des droits est membre de droit de la CNCDH. À ce titre, il est amené à participer à des délibérations sur des thèmes souvent sensibles, par exemple à la demande des

commissions des Assemblées parlementaires, et susceptibles de faire l'objet de mesures législatives²².

Le Défenseur siège dans les mêmes conditions que les autres membres, notamment associatifs. Il en résulte que, lorsque des positions sont adoptées par la CNCDH, le Défenseur peut se trouver associé à une prise de position différente de celle qu'il peut avoir défendue en tant que Défenseur des droits.

Si la présence du Défenseur au sein de la CNCDH est justifiée, il importe que, sous une forme à définir, la position du DDD apparaisse clairement, de telle sorte que soit évité le risque de contradiction dans ses prises de position rendues publiques directement ou indirectement.

B - Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Le Défenseur des droits a trouvé, lors de la fusion, un réseau étoffé et très bien implanté de 140 délégués, qui interviennent, sous forme de permanences régulières ou au cas par cas, dans les établissements pénitentiaires afin de permettre aux personnes détenues d'accéder au Défenseur des droits.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) a été créé par la loi du 30 octobre 2007. Le rapporteur de la loi de 2007 avait souligné la nécessité de coordonner l'action du CGLPL avec celle de la CNDS, conscient des difficultés qui pouvaient naître de la coexistence de ces deux instances. Le CGLPL et le DDD ont signé une convention le 8 novembre 2011 pour coordonner leur action. Elle prévoit que le Défenseur des droits a vocation à traiter les cas individuels et non les questions de principe, à l'inverse du Contrôleur général. Chacun doit, en tant que de besoin, échanger les dossiers mal orientés, le protocole soulignant le risque de réponse contradictoire sur un même sujet. Il apparaît toutefois que la convention n'a pas été toujours respectée. Dans les faits, le CGLPL est amené à s'appuyer sur des cas concrets pour étayer ses observations et, à l'inverse, il est difficile d'interdire au DDD de tirer des conclusions générales de l'analyse des situations dont il a à connaître

Le Défenseur des droits a publié en 2013 un rapport intitulé « L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues - Bilan 2000/2013 » qui comporte de nombreuses orientations de principe tirées des cas individuels. Le document n'a été adressé que la veille de sa publication au CGLPL. Dans le même temps, les rapports du CGLPL ne manquent pas de faire état de cas individuels anonymisés.

Ces difficultés ne sont pas liées aux personnes mais bien au positionnement des deux institutions l'une par rapport à l'autre.

Lors des débats parlementaires sur la mise en place du Défenseur des droits, avait été arrêté le principe d'un bilan en 2014 pour déterminer s'il convenait de rapprocher le CGLPL du DDD. Cette option ne semble plus de mise aujourd'hui. Une proposition de loi a en effet été enregistrée à la présidence du Sénat, le 24 septembre 2013, pour réformer la loi de 2007. Rapidement adoptée en première lecture par le Sénat, avec l'accord de la Garde des Sceaux, le

²² Par exemple, dans la période récente, l'ouverture du mariage aux couples de même sexe.

texte a été voté par les assemblées et la loi promulguée le 26 mai 2014²³, soit quelques jours avant que le CGLPL, initiateur du projet, quitte ses fonctions.

La loi valide des pratiques du CGLPL qui n'avaient pas de base légale dans la procédure de traitement des saisines, créées dans le silence des textes, telle la publication des décisions. Par ailleurs, elle étend les moyens d'action de l'institution, en renforçant ses pouvoirs d'enquête et de recueil d'information, et repousse les limites du secret opposable, notamment pour les interventions des médecins face au secret médical. La loi introduit par ailleurs la protection des personnes amenées à être en lien avec le CGLPL et crée un délit d'entrave susceptible de donner lieu à amende (15 000 €). Elle donne ainsi au CGLPL des pouvoirs très comparables à ceux dont dispose le Défenseur des droits.

La loi a ainsi rapproché les pouvoirs des deux institutions dont les champs de compétences sont devenus proches, pour ne pas dire concurrents.

A défaut de les avoir fusionnées, il est aujourd'hui indispensable de revoir les termes de la convention qui préside aux relations entre ces deux autorités, voire de préciser par un texte réglementaire les modalités de leur coopération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En prévoyant à la fois une fusion des anciennes AAI et le maintien de la visibilité de leurs missions au travers de trois collèges et vice-présidences, la loi organique a induit une organisation complexe que Dominique Baudis a su mener à bien. Ceci ne devrait pas exclure, à terme, des évolutions.

L'organisation mise en place a permis d'assurer la continuité dans le traitement des réclamations, dont le nombre est resté stable, même si les délais pourraient être réduits par une meilleure répartition des effectifs.

Enfin, le récent renforcement du CGLPL décidé par le législateur rend nécessaire une redéfinition de la coordination entre les deux institutions.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *simplifier l'organigramme et réduire le nombre de cadres dirigeants ;*
 2. *améliorer les tableaux de bord permettant le suivi des travaux des délégués ;*
 3. *adapter les effectifs au sein des pôles à la nature et au flux moyen des réclamations ;*
 4. *revoir les modalités de la coordination entre le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour prendre en compte les conséquences des dispositions de la loi du 26 mai 2014.*
-

²³ JO du 28 mai 2014.

Chapitre II

Une gestion maîtrisée mais des marges de progrès

La gestion financière de la nouvelle institution a dans l'ensemble été bien maîtrisée, même si des mesures de bonne gestion peuvent encore être prises (I). Il en est de même pour la gestion des personnels dont le regroupement sur un seul site sera à terme un facteur d'efficacité et d'efficience accrues (II). Enfin, les services chargés de la promotion des droits et de la communication devraient être réorganisés (III).

I - Une gestion financière maîtrisée

Le Défenseur des droits est doté d'un cadre budgétaire adapté (A). Si la gestion des crédits a été globalement maîtrisée (B), des progrès restent à réaliser dans certains domaines de la dépense (C).

A - Le rattachement au programme 308 et au contrôleur budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre

1 - Le rattachement au programme 308

Avec la création du Défenseur des droits, la question s'est posée de savoir s'il convenait de marquer cette innovation institutionnelle par la mise en place d'un programme budgétaire spécifique. L'article 10 de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose en effet que « l'autonomie budgétaire du Défenseur des droits est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances ».

Dans un souci de continuité par rapport à la situation qui prévalait antérieurement, il a été décidé de rattacher le Défenseur des droits au programme 308 - Protection des droits et libertés, qui regroupe les crédits de sept AAI, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et, depuis 2014, de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Ce programme a pour responsable le secrétaire général du Gouvernement.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est, depuis 2012, responsable de son propre budget opérationnel de programme (BOP) pour la gestion de la masse salariale et des crédits de hors titre 2 de cette autorité. Aux termes de l'article 10 de la loi du 29 mars 2011, il est « ordonnateur des crédits qui lui sont affectés ».

Le dialogue de gestion avec la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre est d'excellente qualité, l'une des règles de gouvernance du programme 308 étant que toutes les décisions financières concernant les BOP doivent être prises avec l'accord des autorités concernées. Le Défenseur des droits est, ainsi, étroitement associé à toutes les phases de la construction budgétaire.

2 - Une large autonomie budgétaire et un suivi efficace des dépenses

À l'instar des autres autorités administratives indépendantes, le Défenseur des droits bénéficie d'une large autonomie de gestion budgétaire. Selon l'article 10 de la loi du 29 mars 2011, il échappe à l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Ses actes ne sont donc pas soumis au contrôle budgétaire *a priori* du contrôleur financier. Cependant, le texte susvisé précise que « le Défenseur des droits présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes ».

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès des services du Premier ministre assure, néanmoins, un suivi permanent de la comptabilité de cette autorité. Par ailleurs, une expérimentation a été mise en place entre le CBCM et le Défenseur des droits pour un nouveau circuit de traitement de la dépense : le CBCM remplit les fonctions de service facturier (centre de réception, de traitement, de contrôle et de paiement des factures) et le Défenseur des droits demeure responsable de la décision de dépense, du choix du fournisseur, de l'engagement juridique et de la certification du service fait.

Enfin, le pôle finances et affaires générales du Défenseur des droits regroupe six gestionnaires et un chef de pôle disposant tous de licences et d'habilitations afin d'engager les dépenses, certifier les services faits et liquider les dépenses directes sur Chorus²⁵.

Dans la perspective du regroupement de l'ensemble de ces services sur le site Séguir-Fontenoy, qui générera une mutualisation de nombreuses dépenses, la fusion du centre de service partagé (CSP) du Défenseur des droits avec celui de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre mèriraient d'être envisagée.

B - Une gestion des crédits maîtrisée

1 - Des crédits et une consommation en voie de stabilisation

Le budget global du Défenseur des droits représente une trentaine de millions d'euros et la fusion des quatre autorités administratives indépendantes qui le précédait s'est faite à budget constant. Les crédits de paiement ouverts en 2014 sont inférieurs de 0,50 % à ceux de 2011 après une augmentation en 2012.

Le tableau ci-après restitue l'évolution des crédits ouverts et des crédits consommés depuis 2010.

²⁵ Le CSP ne liquide que les dépenses directes (dites de flux 4, rares), le service facturier procédant au paiement de toutes les autres, notamment sur engagements.

Tableau n° 5 : synthèse des crédits ouverts et consommés

<i>Année</i>		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
2010	Ouvert LFI	14 837 955	14 060 136	28 898 091	14 837 955	14 083 261	28 921 216
	Consommé	13 778 833	12 792 634	26 571 467	13 778 833	12 768 965	26 547 798
2011	Ouvert LFI	15 985 642	29 208 538	45 194 180	15 985 642	13 599 118	29 584 760
	Consommé	14 636 572	24 979 764	39 616 336	14 636 572	11 933 455	26 570 027
2012	Ouvert LFI	16 153 314	9 772 258	25 925 572	16 153 314	13 832 912	29 986 226
	Consommé	15 586 577	8 760 809	24 347 386	15 586 577	13 390 601	28 977 178
2013	Ouvert LFI	15 636 727	9 234 153	24 870 880	15 636 727	13 407 693	29 044 420
	Consommé	15 256 142	13 611 167	28 867 309	15 256 142	12 188 738	27 444 880
PLF 2014	Ouvert LFI	16 094 814	23 068 292	39 163 106	16 094 814	13 341 682	29 436 496

Source : Cour des comptes à partir des données des RAP 2010, 2011, 2012 et 2013 et du PAP 2014 de la mission Direction de l'action du Gouvernement, du RAP 2010 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances et du Défenseur des droits

Les crédits de l'année 2010 sont ceux qui avaient été alloués aux quatre autorités administratives indépendantes auxquelles s'est substitué le Défenseur des droits. En 2011, la nouvelle institution s'est appuyée sur les crédits ouverts en LFI au profit de ces mêmes autorités, puisqu'elle n'a commencé d'exister en tant que telle qu'à partir du 1^{er} mai 2011. L'augmentation des crédits de titre 2 ouverts en LFI entre 2010 et 2011, à hauteur de 1,15 M€, n'est donc pas le résultat de la création du Défenseur des droits.

En outre, une sous-consommation des crédits de titre 2 a été constatée en 2010, en raison d'un double changement de président à la HALDE et de recrutements retardés. Une même sous-consommation de ces crédits a été observée en 2011 (*cf. infra*).

2 - Des dépenses récurrentes

Le principal poste de dépenses du Défenseur des droits est celui du titre 2. Avec 15,26 M€ consommés en 2013, il a représenté 55,59 % du total des crédits dépensés. La proportion était comparable en 2012 (53,79 %) et en 2011 (55,09 %).

Les autres dépenses, qui se sont élevées à 12,19 M€ en 2013, sont essentiellement de fonctionnement, les dépenses d'investissement (titre 5) étant particulièrement modestes et ne concernant que des serveurs informatiques. L'institution s'est attaché à réduire ses dépenses : la consommation de titre 2 a diminué de 2,12 % entre 2012 et 2013 et les dépenses en hors titre 2 ont diminué de 8,98 % sur la même période.

3 - Un environnement budgétaire en voie d'amélioration

a) La démarche de performance

Le Défenseur des droits est soumis au même dispositif de performance que les autres structures du programme 308.

Son premier objectif, en rapport avec sa mission, est de « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », qui s'illustre par deux sous-indicateurs, le « nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par un ETP d'agent traitant » ainsi que le « délai moyen d'instruction des dossiers ».

Son second objectif, en rapport avec ses moyens, est d'« optimiser la gestion des fonctions support », qui se mesure par quatre sous-indicateurs, le « ratio d'efficience bureautique », l'« efficience de la gestion immobilière », le « ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines » et la « part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi d'agents handicapés ».

Si la plupart des indicateurs ont atteint leur cible, force est de constater qu'il s'agit, principalement, d'indicateurs d'activités et de moyens. Il leur manque une certaine pondération, les dossiers traités par les agents n'ayant, par exemple, pas tous la même complexité.

La dotation budgétaire annuelle n'est pas liée à l'atteinte des objectifs, mais aux moyens nécessaires au fonctionnement des structures concernées. Aucun lien n'est établi entre les résultats et l'affectation des ressources humaines ou les mesures d'organisation interne.

Toutefois, pour essayer de mieux évaluer la pertinence de son action et pour donner une image plus fidèle de son cœur de métier, le Défenseur des droits a mis au point un indicateur d'efficience de son activité : il mesurera, à compter de 2015, le taux de reprise et de suivi de ses observations devant les juridictions, ainsi que le taux de ses règlements amiables.

b) D'importants progrès dans les circuits de paiement

La mise en place du Défenseur des droits a permis d'harmoniser et d'améliorer les circuits de paiement, très disparates entre les quatre autorités qui l'avaient précédé, avec en particulier la mise en place progressive d'un service facturier avec le CBCM (*cf. supra*).

Le nombre des demandes de paiement a ainsi été divisé par deux, passant de 3 633 demandes en 2011 à 2 122 en 2012 et 1 650 en 2013. Les délais de paiement ont, eux aussi, été considérablement réduits : ils sont passés de 33 jours en 2011 à 13 jours en 2013, avec un taux de demandes de paiement payées à 30 jours de 94,41 % (contre 65,04 % en 2011).

C - La passation des marchés : une transition parfois délicate

La dévolution des achats de fournitures ou prestations de services appelle quelques constatations générales sur la passation des marchés. Celui relatif au logiciel Agora retient l'attention.

1 - Aspects généraux

Succédant de par la loi dans les droits et obligations des anciennes autorités administratives indépendantes, le Défenseur des droits a été le maître d'ouvrage des marchés en cours avec une triple contrainte : assurer la continuité des anciennes missions, mettre en œuvre les nouvelles dispositions et supprimer les doublons, plusieurs marchés ayant le même objet. À cet égard, l'absence de mission de préfiguration (*cf. supra*) n'avait pas permis de disposer d'un plan de transition préétabli.

Pour certaines prestations (moyens généraux ou impression par exemple), les anciens contrats ont été adaptés pour aligner l'organisation et les volumes aux nouveaux besoins de l'institution. À leur terme, ils ont été progressivement remplacés par des marchés conclus directement par le Défenseur des droits ou, plus fréquemment, en se rattachant aux marchés interministériels proposés par les services du Premier ministre ou l'UGAP.

En volume, la plupart des marchés est relativement modeste et leur passation, comme leur exécution, ne révèle pas de contentieux avec les entreprises. L'étude d'une vingtaine de dossiers a permis de constater la bonne application du code des marchés publics. Certains marchés, souvent sensibles, ont fait l'objet de procédures de grande qualité, en particulier celui des études.

Les avenants ont souvent été le moyen d'adapter, dans les limites permises, les marchés existants à la nouvelle institution pour les remplacer à leur échéance ou en fonction des clauses du contrat par un nouveau marché. Tel est le cas du marché relatif aux moyens généraux, de celui de l'impression et du routage, ou de celui relatif à la sécurité des bâtiments.

Les études d'opinion font l'objet d'un marché d'études conclu par appel d'offres en 2012, en deux lots sur trois ans, sans minimum ni maximum. Pour les prestations de communication, après avoir au départ fait ponctuellement appel à l'agence TBWA, titulaire du marché de la HALDE, le DDD a signé des accords-cadres suivis de marchés subséquents.

2 - Le marché « Agora »

Le marché relatif à l'application informatique de gestion des réclamations a soulevé des difficultés. Le contrat passé antérieurement par le Médiateur et en vigueur au moment de la fusion a été prolongé et aménagé par avenants pour intégrer, dans l'application existante, des fonctionnalités liées aux nouvelles missions. Les indispensables aménagements ont été opérés par avenants successifs qui ont doublé le coût initial de l'application. Le DDD finira par dénoncer, au mois de mars 2013, le marché et passera un nouveau contrat avec l'UGAP pour un montant total de 512 627 €. Au final, d'un coût initial sans aucun doute sous-évalué de 101 516,48 € TTC, le coût total de l'application rénovée s'élèvera à près de 750 000 €. À la décharge du DDD, le produit fini s'avère de qualité, permettant une gestion des dossiers en temps réel et un suivi statistique plus fiable. Il n'est pas sûr qu'une juste estimation dès le départ n'aurait pas abouti à un prix comparable.

II - La nécessaire rationalisation des moyens

Pour remplir au mieux ses missions, le Défenseur des droits doit disposer de collaborateurs compétents, ce qui suppose une gestion attentive des personnels (A) et une implantation immobilière à la mesure de ses attributions (B).

A - Une gestion attentive des personnels

1 - Des ressources humaines hétérogènes

a) Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois du Défenseur des droits est relativement stable depuis la création de l'institution. L'augmentation de 2014, qui l'a porté à 227 ETPT, constitue une simple mesure de régularisation sans augmentation de crédits correspondant à la prise en charge sous plafond d'emplois de 10 agents qui étaient, jusque-là, mis à disposition contre remboursement.

Tableau n° 6 : le plafond d'emplois du Défenseur des droits

Année	LFI	Réalisation
2011	220	215
2012	220	207
2013	219	210
PLF 2014	227	-

Source : Cour des comptes à partir de données du Défenseur des droits

Cependant, le budget triennal 2013-2015 comporte une légère baisse des effectifs de l'institution. Il prévoyait, en effet, des diminutions d'un ETP en 2013, de deux ETP en 2014 et d'un autre ETP en 2015. En outre, le budget triennal 2015-2017 prévoit une réduction de 2 ETP par an, ce qui pourrait ramener le plafond d'emplois à 221 ETP en 2017.

b) La diversité des statuts et le nombre des personnels

Les personnels sous plafond d'emplois se répartissent entre fonctionnaires détachés, fonctionnaires en position normale d'activité et contractuels, ces derniers bénéficiant soit d'un contrat à durée indéterminée, soit d'un contrat à durée déterminée, soit d'un contrat court.

En plus des agents sous plafond d'emplois, le Défenseur des droits dispose de personnels dont les emplois sont comptabilisés dans leurs structures d'origine. Il s'agit de mises à disposition gracieuses ou contre remboursement de personnes venant de différentes administrations ou d'organismes tels que les caisses primaires d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales ou la mutualité sociale agricole.

Au 30 avril 2014, les effectifs réels sous plafond étaient de 207 agents²⁶, dont 50 fonctionnaires, parmi lesquels 49 étaient en détachement et un en position normale d'activité, et 157 contractuels, dont 70 en CDI, 78 en CDD et 9 en contrat court.

Les personnels hors plafond étaient, pour leur part, au nombre de 20, à savoir deux mises à disposition contre remboursement, dix mises à disposition gracieuses de fonctionnaires²⁷ et huit mises à disposition remboursées en titre 3 d'agents sous statut de droit privé.

Les effectifs totaux du Défenseur des droits étaient, dès lors, au 30 avril 2014, de 227 agents, sous et hors plafond, parmi lesquels 27,31 % de fonctionnaires et 72,70 % de contractuels. Ils étaient au nombre de 245 au 31 décembre 2011.

En outre, l'institution accueille une trentaine de stagiaires qui sont principalement recrutés dans le cadre d'un parcours universitaire (master 2) ou à l'occasion de stages d'insertion professionnelle organisés par les écoles de formation du barreau. La durée moyenne des stages est de cinq mois. Ils font l'objet de gratifications et d'un remboursement des frais de transport. Le coût total des stagiaires a été de 0,16 M€ en 2013 et les prévisions pour 2014 sont à hauteur de 0,15 M€, dépenses imputées sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

À périmètre inchangé pour les fonctions supports, comprenant les finances, les affaires générales, les ressources humaines et l'informatique, la mutualisation a conduit à une baisse du quart des effectifs.

Tableau n° 7 : personnels impliqués dans les fonctions supports

Année	Médiateur	HALDE	DDE	CNDS	DDD
2011	15	16	6	2	39
2012	-	-	-	-	33
2013	-	-	-	-	29

Source : Défenseur des droits

La politique de recrutement du Défenseur des droits démontre donc un effort de maîtrise de ses effectifs.

c) Un meilleur équilibre entre contractuels et fonctionnaires

Le nombre actuel de contractuels est en grande partie le fruit de l'héritage des anciennes AAI. La loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits autorise sans quota le recrutement direct de contractuels. Il s'agit d'une dérogation législative spécifique à l'article 3 du titre premier du statut général. Ainsi le DDD n'est-il pas soumis au régime plus restrictif des dérogations prévues aux articles 3 et 4 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984. Le seul renvoi aux règles du droit commun porte sur la durée des contrats : ceux-ci ne doivent pas dépasser

²⁶ Chiffre exprimé en ETP, prenant en compte les quotités de temps de travail.

²⁷ Dans le cadre de conventions avec les administrations concernées.

trois ans et sont renouvelables au plus pour la même durée. En cas de renouvellement ultérieur, le contrat est conclu en CDI.

Le recours à un fonctionnaire, chaque fois que possible, permet cependant une gestion plus souple dans la durée compte tenu des possibilités de mobilité attachées à cet état. À côté des fonctions support, les fonctions des personnels du DDD sont essentiellement juridiques et devraient donc pouvoir, dans la plupart des cas, être assurées par des agents titulaires de l'État.

La forte proportion des contractuels semble progressivement s'estomper sur la période sous revue. Il existe en effet une volonté affichée de l'institution d'accroître les recrutements de fonctionnaires. C'est ainsi que sur les 70 personnes recrutées depuis la mise en place du Défenseur des droits, 30 étaient des fonctionnaires, soit 42,85 %. En outre, sur les neuf départements que compte la structure, sept sont dirigés par des fonctionnaires.

Par ailleurs, le Défenseur des droits encourage activement ses agents contractuels à présenter les concours administratifs, même s'il a conscience qu'ils seront amenés à quitter l'institution s'ils réussissent. En outre, il s'est engagé en direction des ministères et des fonctionnaires par l'instauration de rencontres périodiques avec les directions des ressources humaines et par la publication systématique sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) de l'ensemble des emplois ouverts. Enfin, il a rendu ses postes d'encadrement éligibles au grade à accès fonctionnel (GRAF), ce qui peut permettre à un fonctionnaire les occupants d'accéder à un grade supérieur en fin de carrière.

Les fonctionnaires ne représentent, aujourd'hui, qu'un peu plus du quart des effectifs du Défenseur des droits. Même si certains facteurs viennent restreindre l'attrait des fonctionnaires pour un emploi dans cette structure, l'institution devrait pouvoir mettre en œuvre une politique plus volontariste pour équilibrer cette population avec celle des contractuels. Des efforts devraient être faits pour accroître les mesures de publicité quant aux postes ouverts, la publication sur la BIEP étant sans doute insuffisante. Il pourrait, également, être envisagé de mettre en place une gestion commune, au niveau des services du Premier ministre, des fonctionnaires affectés au sein de l'ensemble des AAI pour faciliter leur évolution de carrière.

2 - D'un héritage disparate à un cadre de gestion unifié

a) Des situations initiales très hétérogènes

Les quatre autorités administratives indépendantes regroupées avaient, chacune, leur propre politique de ressources humaines.

En premier lieu, les traitements et les rémunérations étaient très différents, tant en nature qu'en montant, y compris au sein de chaque catégorie « statutaire » pour des emplois de même niveau et pour une ancienneté comparable. D'importantes disparités existaient également quant à l'attribution de primes et aux revalorisations de salaires, ce qui accentuait encore les écarts.

Tableau n° 8 : illustration de la variété des salaires

	Médiateur	HALDE	DDE	CNDS
Nombre d'agents	92	75	31	8
Rémunération annuelle moyenne par agent	45 922 €	58 326 €	46 033 €	37 709 €
Primes annuelles moyennes par agent	1 850 €	4 147 €	993 €	0 €

Source : Cour des comptes à partir de données du Défenseur des droits

En second lieu, la gestion administrative et financière des agents était assez mal maîtrisée par des institutions plutôt réduites, administrant peu de personnels et ne disposant pas nécessairement d'agents qualifiés dans la GRH. Il n'y avait ainsi pas de politique salariale cohérente et il existait des contrats aux fondements juridiques souvent erronés et aux contenus variables selon les changements de responsables des institutions concernées. Enfin, les paies n'étaient pas toujours fiables.

Il existait aussi des régimes et des cycles de travail hétérogènes, une action et un dialogue sociaux différenciés, voire inexistantes dans certaines institutions.

Cette diversité des situations et le manque de transparence en découlant engendraient, chez les personnels, un sentiment d'injustice et d'iniquité, ainsi qu'une forme de démotivation liée à l'impression d'une absence de reconnaissance du travail accompli.

Cette instabilité empêchait de dégager tout repère pour mettre en place une politique valorisante de ressources humaines, pour construire des parcours professionnels ou pour entamer des recrutements. En définitive, elle était un frein à la construction de l'architecture organisationnelle unitaire qui devait accompagner la mise en place du Défenseur des droits.

L'audit sur les risques psycho-sociaux

Au cours du premier trimestre 2011, peu avant la mise en place du Défenseur des droits, un rapport de la médecine de prévention sur l'inquiétante situation de certains agents d'un service de la HALDE a été transmis aux responsables de cette autorité. Face à l'absence de réaction de la direction, les représentants de la CFDT ont demandé qu'un audit soit réalisé, ce qui a été approuvé en commission consultative paritaire, au mois d'avril 2011.

Lorsque le Défenseur des droits a été institué, la perspective de cet audit a, non seulement été maintenue, mais également étendue à l'ensemble de la nouvelle institution. Le cabinet Développement social et organisation (DS&O) a démarré sa mission le 15 mars 2012.

Son objectif était d'identifier les risques psycho-sociaux et de proposer les actions à mettre en œuvre pour faciliter le changement d'organisation, en associant les agents et l'encadrement. Des entretiens avec près de 70 personnes, de tous niveaux et de tous « métiers » de l'institution, ont été conduits. En outre, une enquête en ligne confidentielle, d'une douzaine de pages, a été diffusée et a obtenu 119 réponses (55 % des personnels présents). Six agents ont, à leur demande, été rencontrés à titre individuel.

Les principales conclusions de cet audit portaient sur un fort besoin de vision et de stratégie pour mieux motiver les équipes et renforcer le sentiment d'appartenance à la nouvelle institution par la construction d'une culture commune, un sentiment que l'organisation gagnerait à s'appuyer davantage sur l'encadrement intermédiaire et les agents et, enfin, sur la nécessité de traiter quelques situations individuelles et collectives encore problématiques.

Les entretiens ont, également, permis de mettre en évidence des appréciations positives telles que l'attachement aux valeurs de l'institution, l'accès à de nouvelles responsabilités pour certains et de bonnes relations de travail.

Il s'en est suivi un plan d'action stratégique, fixant les grandes orientations du Défenseur des droits pour répondre au diagnostic qui a été établi. Il est, aujourd'hui, très largement réalisé (à plus de 80 %) et son avancement est régulièrement présenté aux instances représentatives compétentes. Il porte, notamment, sur la transversalité et la mutualisation, les procédures, la communication interne et externe, le management, les fonctions support et la prévention des situations difficiles.

Cet audit, rendu nécessaire par une situation spécifique née au sein de la HALDE, n'a pas été un investissement vain : il a permis de mettre à plat certaines situations nées de difficultés antérieures à la création du Défenseur des droits et qui auraient pu, en se cristallisant, venir compliquer la mise en place de l'institution.

b) L'élaboration d'un cadre de gestion unifié

Dès la mise en place de l'institution, le Défenseur des droits a souhaité harmoniser la situation des personnels.

- L'action et le dialogue sociaux

Juste après la mise en place du Défenseur des droits, les différentes instances obligatoires du personnel ont été créées. La commission consultative paritaire et le comité technique ont été institués le 22 septembre 2011. Des élections ont eu lieu le 17 novembre 2011 afin d'y désigner les représentants du personnel, officiellement nommés le 30 novembre 2011. Pour sa part, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été créé le 1^{er} février 2012.

Par ailleurs, une convention de médecine préventive, assurant la surveillance médicale du personnel du Défenseur des droits, a été signée, prenant effet au 1^{er} mars 2012. Il a, par ailleurs, été décidé, à cette occasion, d'aménager un cabinet médical dans les locaux de la rue Saint Georges.

- Le régime du temps de travail

Un autre élément structurant de l'institution a été celui de l'aménagement du temps de travail, qui a donné lieu à un travail conjoint de la direction générale des services et des partenaires sociaux (CFDT et syndicat autonome).

Le 3 mai 2012, le nouveau régime du temps de travail a été fixé. Il est, notamment, prévu que le décompte est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum et que le cycle de travail est de 38 heures hebdomadaires pour l'ensemble des agents relevant d'un décompte horaire, la durée quotidienne du travail étant fixée à 7 heures et 36 minutes. Ce cycle dégage 18 jours de réduction du temps de travail.

Il est, par ailleurs, prévu que les personnels chargés de fonctions d'encadrement ou de fonctions de conception avec une large autonomie dans l'organisation de leur travail, relèvent du forfait jours et disposent de 44 jours de repos.

Enfin, au mois de décembre 2012, un compte épargne-temps a été mis en place, aligné sur les dispositions du décret du 29 avril 2002, portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

- L'architecture des emplois et le régime des rémunérations et des primes

Au début du mois d'avril 2012, un processus de concertation associant les partenaires sociaux a été engagé pour élaborer une règle de gestion commune des rémunérations et des primes, d'une part pour corriger les inégalités de traitement sans pour autant porter atteinte aux situations acquises et, d'autre part, pour instaurer un pilotage simple, lisible et transparent applicable aux agents en fonction et aux personnels nouvellement recrutés. Ce cadre de gestion a été mis en place en trois étapes, dont la dernière est encore en cours, avec le souci constant d'un contexte budgétaire nécessitant une maîtrise de la masse salariale.

➤ L'étape de l'harmonisation

Le 15 juin 2012, une décision a été adoptée sur l'organisation et les modalités de fonctionnement des services du Défenseur des droits en matière de recrutement, de rémunération, de promotion, de classement des agents et de régime indemnitaire. Les emplois ont été organisés en quatre groupes, subdivisés pour la plupart en deux niveaux renvoyant chacun à un espace de rémunération, articulé autour d'un plancher et d'un plafond correspondant à des indices de la fonction publique.

Les rémunérations étaient, ainsi, étalées de l'indice majoré 302, pour une rémunération plancher de 16 780 € bruts annuels, à l'indice majoré 1 530, pour une rémunération plafond de 85 000 € bruts annuels. Par ailleurs, les 217 agents que comptait alors l'institution ont, dès le 18 juin 2012, été classés dans ces différents groupes et niveaux.

Pour chaque groupe et pour chaque niveau, les rémunérations ont été comparées et examinées au cas par cas, en prenant en compte l'ancienneté des agents dans les entités fusionnées et en « rebasant » les rémunérations les plus faibles avec un plafonnement des rattrapages fixé à hauteur de 4 000 € bruts annuels, afin de les faire converger vers la ligne médiane des salaires, sans pour autant toucher aux salaires les plus élevés.

Le régime indemnitaire a, quant à lui, été créé autour de sept taux moyens annuels, correspondant à chaque niveau et s'étalant de 1 000 à 4 000 € annuels, modulables en fonction des agents et dans des limites définies par des taux planchers et des taux plafonds. Il a été, en outre, décidé que la prime serait versée pour moitié au mois de juin et pour le complément au mois de décembre, en fonction de l'évaluation de l'année civile.

Pour l'année 2012, le bilan de ces réajustements s'est monté à 0,44 M€, dont 0,11 M€ de revalorisation salariale, 0,16 M€ d'augmentation de primes et 0,16 M€ de rééquilibrage des rémunérations. La moyenne du rééquilibrage des rémunérations était de 2 749 € et a concerné 33 % de l'effectif du Défenseur des droits. Ces mesures ont représenté 2,83 % du total de la masse salariale consommée en 2012, qui s'est élevé à 15,59 M€.

➤ L'étape de la professionnalisation

Une seconde étape a été entamée en 2013. En effet, certaines inégalités salariales persistaient entre agents de même niveau et il était nécessaire de réorganiser les niveaux d'emplois, de refonder les espaces de rémunération et de revoir les conditions de progression salariale et de promotion. Elle a abouti à une décision du 16 octobre 2013 portant règlement de gestion des agents du Défenseur des droits.

Une nouvelle structure des emplois a été mise en place.

Ces nouvelles mesures ont été accompagnées d'un « rebasage » supplémentaire des rémunérations, comparable à celui mené en 2012, afin de réduire plus avant les inégalités qui persistaient. Ce réajustement était le dernier.

Son coût pour l'année 2013 a été de 0,43 M€, se décomposant en 0,33 M€ de revalorisation salariale et 0,10 M€ d'équilibrage des rémunérations. Il n'y a, en outre, pas eu d'augmentation des primes. Ce réajustement a donc représenté 2,85 % des 15,26 M€ de crédits consommés en titre 2.

➤ *L'étape de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences*

La troisième et dernière étape de l'élaboration du cadre de gestion est celle de la nomenclature des emplois, qui devrait aboutir dans le courant de l'année 2014 et qui porte les fondations de l'élaboration d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

3 - Une masse salariale contenue

a) Le principal poste budgétaire

Les dépenses de personnel représentent le poste le plus important du Défenseur des droits. En 2013, leur montant était de 15,26 M€, soit 55,59 % du total des crédits consommés par l'institution.

L'exécution budgétaire du titre 2 apparaît maîtrisée depuis 2011 (mais celle des anciennes AAI avait progressé de 2010 à 2011) sous réserve de ce qui suit.

Elle a augmenté de 6,49 % entre 2011 et 2012, au moment de l'installation du Défenseur des droits, alors même que la dotation en LFI n'augmentait que de 1,05 %. L'accroissement de la dépense, à hauteur de quelque 0,95 M€, s'explique par l'harmonisation des rémunérations et des primes (*cf. supra*), qui a représenté 43,27 % de cette progression, ainsi que par l'octroi d'une prime exceptionnelle d'un montant uniforme de 2 000 € bruts par agent versée en fin d'année 2012 pour récompenser les efforts accomplis dans le cadre de la restructuration et dont le montant global était de 0,55 M€. Cette consommation a pu être financée grâce aux économies de gestion générées par les mesures de l'accord mis en place en 2012.

L'accroissement de la dépense entre 2011 et 2012 s'explique, enfin, par une sous-consommation du titre 2 en 2011 du fait du départ des anciens responsables des quatre autorités administratives indépendantes et des nominations tardives des nouveaux dirigeants du Défenseur des droits, dont les entrées en fonction se sont étalées entre le 23 juin et le 1^{er} septembre 2011.

Les crédits consommés ont diminué de 2,12 % entre 2012 et 2013, alors même qu'un second réajustement des salaires est intervenu en 2013 (*voir supra*). En outre, les prévisions pour 2014 font état d'une possible diminution supplémentaire, à hauteur de 0,70 %, les dépenses étant estimées à 15,15 M€. Cependant, ces prévisions ne tiennent pas compte du décès de Dominique Baudis, qui a conduit à figer les recrutements dans l'attente de la nomination d'un nouveau Défenseur des droits.

b) Une consommation régulée par le cadre de gestion

La baisse de la consommation en titre 2 en 2013 est le résultat du nouveau cadre de gestion mis en place en 2012 et 2013, qui avait pour finalité une meilleure maîtrise de la masse salariale, par une architecture plus rationalisée et plus rigoureuse des rémunérations et des primes.

À cet égard, les économies de gestion réalisées ont, notamment, été possibles grâce à l'application des nouvelles grilles de rémunération ajustées aux nouveaux entrants plus jeunes et à l'arrêt de toute autre mesure de revalorisation salariale individuelle. Il est, en effet, prévu, dans les nouvelles mesures adoptées en 2013, que les salaires ne seraient pas réévalués durant trois ans, soit jusqu'en 2017. Les économies sont, également, le fruit des nouvelles dispositions en matière de primes, dont la moyenne globale est passée de 2 330 € par agent en 2011 à 2 027 € par agent en 2013 et une prévision à 2 010 € en 2014.

Les effets des mesures issues du nouveau cadre de gestion devraient se faire encore plus ressentir dans les années à venir car le coût moyen des agents entrants plus jeunes est inférieur à celui des sortants, qui bénéficiaient souvent, pour des fonctions de niveau identique, de rémunérations plus importantes, sans que cela ait été justifié par le passé.

Ainsi, depuis la mise en place du Défenseur des droits, 89 agents des anciennes autorités sont partis, ce qui fait qu'il n'en reste plus aujourd'hui que 144. A l'inverse, l'institution a, depuis qu'elle existe, procédé au recrutement de 80 personnels, dont 10 sont repartis, laissant donc, à la fin de l'année 2013, 70 nouveaux recrutés, qui représentent donc un tiers des agents de la structure, lesquels, par leur moindre coût budgétaire, contribuent directement à la maîtrise de la masse salariale.

Le Défenseur des droits a donc, par l'élaboration de son nouveau cadre de gestion, non seulement su harmoniser les statuts et salaires, mais également pu engendrer des économies au niveau de sa masse salariale grâce à la politique de renouvellement du personnel.

B - La situation immobilière : des progrès à amplifier

1 - Une amélioration de la situation immobilière

a) La réduction du nombre des implantations parisiennes

Les quatre autorités fusionnées disposaient chacune, à Paris, de locaux spécifiques et de contrats de bail différents. Le Défenseur des droits a donc hérité, au 1^{er} mai 2011, de cette disparité d'implantations immobilières parisiennes puisqu'aucune disposition n'avait été prise, notamment en raison de l'absence de mission de préfiguration, pour préparer son installation sur un site unique, qui aurait pourtant été un moyen majeur à même de faciliter la mise en place de l'institution et le rapprochement de ses agents.

Dans le courant de l'année 2012, après avoir fonctionné près d'une année durant sur quatre sites, l'institution a d'abord pu résilier, le 31 mars, le bail du boulevard de La Tour Maubourg, où était logée la Commission nationale de déontologie de la sécurité, puis, le 30 juin 2012, le bail du boulevard Blanqui, où était installée la Défenseure des enfants. Contrairement aux ceux des autres AAI, ces deux baux disposaient de clauses de sortie anticipée.

Cette réduction des implantations, menée en 2012, et les diverses mesures de réorganisation des locaux²⁸ entreprises depuis ont permis un certain nombre de bénéfices. Le premier d'entre eux a été une réduction de 3,07 % des surfaces occupées par le Défenseur des droits, passées de 6 833 m² en 2011 à 6 623 m² en 2014, soit un gain de 210 m², au demeurant modeste. Le second a été une diminution de 6,30 % du montant des loyers et des charges annuels, passés de 4,46 M€ en 2011 à 4,18 M€ en 2014, soit une économie de 0,28 M€ par an.

Tableau n° 9 : évolution des implantations entre 2011 et 2014

Année	Site	Loyers + charges	Surfaces
2011	104 boulevard Blanqui	347 668 €	723 m ²
	62 boulevard de La Tour Maubourg	140 020 €	240 m ²
	9-11 rue Saint Georges	1 993 968 €	2 475 m ²
	7 rue Saint Florentin	1 977 270 €	3 395 m ²
Total 2011		4 458 926 €	6 833 m ²
2014	9-11 rue Saint Georges	2 025 105 €	3 105 m ²
	7-9 rue Saint Florentin	2 152 800 €	3 518 m ²
Total 2014		4 177 905 €	6 623 m ²
Déférence entre 2011 et 2014		- 6,30 %	- 3,07 %

Source : Cour des comptes à partir des données du Défenseur des droits et de France Domaine

Le Défenseur des droits est ainsi parvenu à réduire le nombre de ses implantations immobilières et à diminuer ses coûts immobiliers.

b) La renégociation des baux parisiens

Les baux des locaux des rues Saint Georges et Saint Florentin avaient été, respectivement, conclus le 13 janvier 2005, pour les besoins de la HALDE, et le 11 juillet 2002, pour les besoins du Médiateur de la République. Ils devaient, tous deux, expirer le 30 novembre 2014. Ces dispositions avaient été prises dans la perspective d'une installation dans le nouveau centre de gouvernement de Ségur-Fontenoy, alors prévue à la fin de l'année 2014 (*cf. infra*).

Les travaux de cette nouvelle enceinte ayant pris du retard, la perspective du déménagement du DDD dans ce bâtiment rénové a été reportée au second semestre 2016. L'institution s'est donc trouvée contrainte de prolonger les baux des deux sites où elle est implantée.

²⁸ Locations supplémentaires sur le site de la rue Saint Florentin, renégociation des baux conduites en 2013 et en 2014, diminution du nombre des places de stationnement loué dans le bâtiment de la rue Saint Georges, etc.

La responsabilité de cette négociation a été confiée au service France Domaine après que le directeur du cabinet du Premier ministre a, par un courrier du 30 avril 2013, autorisé, après négociation avec les propriétaires, le maintien sur place du Défenseur des droits. Au terme des négociations menées par France Domaine avec les propriétaires, un nouveau bail a été signé pour les locaux de la rue Saint Florentin le 31 juillet 2013. Les discussions ont été plus longues pour le bail du bâtiment de la rue Saint Georges, puisqu'elles ont duré du mois de juillet 2013 au mois de janvier 2014, la signature intervenant le 29 janvier 2014.

Dans les deux cas, les baux ont été conclus pour une durée de quatre ans, courant à partir du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 31 décembre 2017. Il a, par ailleurs, été prévu que le preneur puisse faire cesser la location de manière anticipée à partir du 31 décembre 2016, ainsi qu'à la fin de chaque terme civil, soit le 31 mars, le 30 juin et le 31 octobre 2017. Ces dispositions ont vocation à permettre au Défenseur des droits de rejoindre le bâtiment de Ségur-Fontenoy lorsque les travaux d'aménagement auront été terminés, soit dans le courant du second semestre 2016.

Les nouveaux baux ont permis au Défenseur des droits d'obtenir une réduction du coût global de ses occupations, qui se monte à 0,37 M€, soit 8,05 % du montant initial, et qui s'explique, essentiellement, d'une part, par l'abandon de la plupart de ses places de stationnement sur le site de Saint Georges, qui passent de 50 à 8, d'autre part, par la diminution des valeurs locatives et, enfin, par une franchise de trois mois de loyer accordée par le bailleur et lissée sur les trois premières années du bail. Cette économie d'ensemble s'accompagne d'un accroissement de 120 m² de la surface utile nette des implantations immobilières de l'institution sur les deux sites conservés, soit une augmentation de 2,14 % par rapport à la surface de 2013²⁹.

²⁹ Étant rappelé que, comme indiqué *supra*, la surface totale par rapport à celle cumulée des quatre anciens sites est bien, elle, en diminution.

Tableau n° 10 : évolution entre les anciens et les nouveaux baux

		Surface utile brute	Surface utile nette	Parking	Loyer	Impôts	Charges	Coût total
Ancien bail 2013	Saint Florentin	3 395 m ²	2 914 m ²	6	2 069 130 €	0	0	2 069 130 €
	Saint Georges	3 105 m ²	2 701 m ²	50	2 244 341 €	0	230 225 €	2 474 566 €
Total anciens baux		6 500 m ²	5 615 m ²	56	4 313 471 €	0	230 225 €	4 543 696 €
Nouveau bail 2014	Saint Florentin	3 518 m ²	3 034 m ²	6	1 872 000 €	200 000 €	80 800 €	2 152 800 €
	Saint Georges	3 105 m ²	2 701 m ²	8	1 794 110 €	0	230 995 €	2 025 105 €
Total nouveaux baux		6 623 m ²	5 735 m ²	14	3 666 110 €	200 000 €	311 795 €	4 177 905 €
Différence		+ 123 m ²	+ 120 m ²	- 42	- 647 361 €	+ 200 000 €	+ 81 570 €	- 365 791 €
Variation		+ 1,89 %	+ 2,14 %	- 75,00 %	- 15,01 %	-	+ 35,43 %	- 8,05 %

Source : Cour des comptes à partir des données du Défenseur des droits

Cette rationalisation des coûts immobiliers du Défenseur des droits témoigne des efforts entrepris par l'institution pour réduire ses dépenses sans compromettre l'accomplissement de ses missions malgré les aléas liés à la politique immobilière de l'État au cas particulier.

2 - La perspective de l'installation sur le site Ségur-Fontenoy

Le Défenseur des droits a souhaité, depuis sa création le 1^{er} mai 2011, une installation sur un site unique, susceptible d'une part, de conforter la création d'une culture commune à une institution née de la fusion de quatre entités ayant peu de points communs et d'autre part, de parachever la mise en place de méthodes et processus de travail partagés. Ce schéma permettrait de réduire les coûts inhérents au maintien de ses personnels sur deux sites, tout en mettant un terme à des baux onéreux.

La création de la Maison des droits et des libertés, au sein du bâtiment Fontenoy de l'immeuble dit « centre de gouvernement » de Ségur-Fontenoy, qui doit regrouper les services du Premier ministre et certaines autorités administratives indépendantes dans un lieu unique situé entre l'avenue de Ségur et la place de Fontenoy, est apparue comme devant permettre de mener à bien ce regroupement attendu.

a) Une installation espérée au mois de décembre 2014

Dès la fin de l'année 2009, plusieurs autorités administratives indépendantes, dont la HALDE et le Médiateur de la République, ont été informées du lancement du projet immobilier Ségur-Fontenoy et ont donné leur accord à cette perspective.

S'inscrivant dans cette même logique, le Défenseur des droits, par un courrier commun avec la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 12 novembre 2011, confirmait au secrétaire général du Gouvernement son accord de principe

à la future installation de son institution dans ces locaux et son souhait d'emménager à la fin de l'année 2014.

Dans une lettre du 25 janvier 2012, le secrétaire général du Gouvernement indiquait « cette échéance est totalement incompatible avec le calendrier de réalisation de l'opération qui prévoit un démarrage des travaux début 2013 pour une livraison fin 2015 ». Il assurait, cependant le Défenseur des droits de son plein soutien dans la négociation pour la prolongation de ses baux au-delà de 2014.

Alors même que l'idée d'un emménagement au mois de décembre 2014 semblait devoir être définitivement abandonnée, un entretien du Défenseur des droits avec le secrétaire général du Gouvernement et la directrice des services administratifs et financiers, le 12 février 2013, relançait ce débat. Le secrétaire général du Gouvernement décidait, en effet, « de tout mettre en œuvre pour que l'ensemble des agents du Défenseur des droits puisse emménager fin novembre sur le site Fontenoy ».

Quelques jours auparavant, le 23 janvier 2013, le Défenseur des droits avait reçu une étude d'un architecte, qu'il avait mandaté et qui avait travaillé en relation avec l'architecte des services du Premier ministre, concluant à la « faisabilité d'une livraison anticipée du site de Fontenoy pour décembre 2014, tout en intégrant cette opération dans l'économie globale du projet ». Mais le 15 avril 2013, le Défenseur des droits écrivait au Premier ministre pour lui dire ses regrets que « les services de l'État refusent aujourd'hui de modifier en quoi que ce soit le projet initial et son échéancier, et récusent cette solution ». Et d'en appeler à « une décision politique » de sa part pour « surmonter cette inertie ».

En effet, au cours d'une réunion tenue dans les locaux du Défenseur des droits, le 19 mars 2013, le service France Domaine a, après avoir fait procédé à une étude par un organisme extérieur, affirmé qu'il était impossible de dissocier les projets Ségur et Fontenoy, ce qui se justifiait par la nécessité de respecter l'économie initiale de la convention envisagée entre l'État et la Sovafim.

L'ensemble de ces revirements sur la perspective ou l'impossibilité d'une installation dans le bâtiment de Fontenoy à la fin de l'année 2014 tend à démontrer qu'une certaine confusion prévalait, au moins entre 2011 et 2013, dans la programmation des travaux et dans l'organisation de la chaîne de responsabilité, empêchant toute décision ferme et définitive avant le mois d'avril 2013.

b) Une installation prévue au second semestre de l'année 2016

Par un courrier du 30 avril 2013, le Premier ministre a écrit au Défenseur des droits en affirmant que l'hypothèse d'un emménagement anticipé avait « fait l'objet d'une instruction approfondie » mais qu'elle aurait généré « un ensemble de difficultés » ne paraissant pas surmontables. Il disait, également, croire « conforme à l'intérêt général de ne pas chercher à anticiper de deux années l'emménagement dans vos locaux au risque de compromettre la réalisation ou le bilan d'ensemble d'une opération ambitieuse ». Sur ce point, il ajoutait qu'il estimait « préférable de privilégier, jusqu'à cette échéance, un maintien » de l'institution dans les locaux qu'elle occupe.

Il insistait, enfin, sur le fait qu'il donnait « des instructions fermes aux services compétents pour que cette installation puisse se faire dans le courant du second semestre de

l'année 2016 ». En dépit des retards accumulés dans le lancement de cette opération et des aléas de la gestion de ce dossier³⁰, les services du Premier ministre évoquent cette échéance pour la livraison de l'immeuble Fontenoy, l'immeuble Ségur devant, pour sa part, être livré au second semestre de l'année 2017.

Par ailleurs, le bail en état de futur achèvement, signé le 24 mai 2014, a, notamment, concrétisé les conditions juridiques et financières de la location de cet ensemble immobilier.

Tous les efforts devront être faits pour que le calendrier de l'installation du Défenseur des droits dans les locaux de Fontenoy soit respecté. Le déménagement sur un seul site devrait en effet faciliter très sensiblement le bon fonctionnement de l'institution.

III - Améliorer l'organisation de la promotion des droits et de la communication

La création du Défenseur des droits a consacré le déploiement de l'action de promotion des droits et de l'égalité. Dans l'organisation retenue par le Défenseur, la notion de promotion des droits a toutefois été conçue comme fondamentalement différente de celle de la communication. Pourtant, comme l'illustre l'article 15 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la HALDE, « la haute autorité mène des actions de communication et d'information propres à assurer la promotion de l'égalité », ce qui illustre les liens étroits entre ces deux notions.

A - Mieux appréhender la promotion des droits et des libertés

La promotion des droits est placée par la loi organique sur le même plan que la protection individuelle.

De ce fait, cette action préventive, qui s'inscrit en amont de la résolution des litiges, déjà menée par la HALDE et le Défenseur des enfants, s'est vue étendue à la déontologie de la sécurité, ainsi qu'à la promotion des droits et des libertés dans les relations avec les services publics. Cette mission permet notamment de mettre en œuvre des programmes de formation, de coordonner des travaux d'étude et de recherche et de soutenir les initiatives publiques ou privées en la matière (article 34 de la loi organique). En outre, le Défenseur des droits publie des rapports annuels rendant compte de son activité et tout autre rapport qu'il juge utile (article 36). Cette possibilité a déjà été mise en œuvre pour la publication de différents rapports³¹. Dans les faits, ces rapports, gérés par le secrétaire général, n'ont associé à aucun moment en interne le département de la promotion.

³⁰ Voir à cet égard Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Sovafim : un réexamen indispensable, p. 349-374. La documentation française, février 2014, 428 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³¹ Rapport relatif au bilan de l'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues (bilan 2000-2013), rendu public au mois d'octobre 2013. Rapport sur les moyens de force intermédiaires, publié au mois de mai 2013. Rapport relatif à la protection des droits de l'enfant à Mayotte, publié au mois d'avril 2013. Rapport relatif à l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire, publié au mois de mars 2013. Rapport relatif aux relations police / citoyens et aux contrôles d'identité, publié au mois d'octobre 2012.

La promotion des droits en tant que telle s'intègre en effet encore mal dans l'action d'ensemble de l'institution. Le département de la promotion des droits et de l'égalité, composé de deux pôles chargés de valoriser les constations tirées du traitement des réclamations pour proposer des réformes et initier une réflexion avec des partenaires, n'a pas trouvé sa place entre les vice-présidentes, amenées à intervenir dans ce domaine, et les pôles techniques censés lui apporter « la matière première ». En aval, la promotion des droits ne peut être dissociée de la communication. Or cette dernière est conduite par un autre département. Les contacts avec la presse ne relèvent pas du service de la communication.

Ainsi, l'organisation actuelle limite les synergies entre les acteurs concernés au sein de la structure.

B - La communication et la notoriété : un objectif indissociable

La communication elle-même a fait l'objet d'une attention particulière de la part de Dominique Baudis, soucieux que soit respecté le caractère institutionnel du Défenseur des droits. L'objectif premier a été d'unifier et de mettre en cohérence des procédures pour construire une image globale, reléguant à une seconde phase le développement de la communication en vue d'assurer la notoriété de la nouvelle institution.

L'ancien Défenseur des droits avait fait un choix mesuré en matière de communication par voie d'affichage ou de publicité, contrairement aux anciennes AAI et notamment la HALDE. Un logo sobre, qui connote l'institution comme telle, a été choisi. La communication a été dotée d'un budget modeste, puisqu'il est resté très inférieur au cumul des budgets de communication des anciennes institutions. Elle s'est appuyée sur la notoriété de Dominique Baudis et sur les personnes ressources (adjointes et délégué général à la médiation, responsables de services, délégués) ainsi que sur les outils traditionnels (dépliants, guides, etc.).

Enfin le site Internet a été mis en place. De l'avis unanime, il gagnerait à faire l'objet d'une remise à niveau (les rubriques sont inadaptées et d'accès difficile, même si le contenu est très riche).

Un service de presse, composé de quatre personnes rattachées au DDD, est chargé des contacts avec les journalistes.

Il est difficile d'apprécier la notoriété de la nouvelle institution. Celle-ci a été mesurée par deux sondages (méthode des quotas, 950 personnes interrogées) déjà anciens, l'un lors de la création du DDD, l'autre au mois de juillet 2012. Aucune mesure n'a été effectuée depuis. Elle était au départ sensiblement inférieure à celle de la HALDE et du Médiateur. Elle l'est restée. Seul indicateur récent, le nombre de réclamations est resté stable sur la période. Il existe donc des marges de progrès significatives.

Tableau n° 11 : sondage sur la notoriété du DDD

En pourcentage des personnes interrogées	Total « oui »	Dont « oui et vous voyez de quoi il s'agit »	Dont « oui mais vous ne voyez pas de quoi il s'agit »
Médiateur	71	50	21
HALDE	67	52	15
Défenseur des enfants	44	30	14
CNDS	36	16	20
DDD juillet 2011	48	27	21
DDD juin 2012	47	28	19

Source : Extrait de sondages DDD

La division des fonctions de promotion des droits, de la communication et du service de presse, telle qu'elle apparaît dans l'organisation actuelle, gagnerait à évoluer.

Les missions de promotion qui se déduisent directement des constats des pôles (par exemple, propositions de réformes législatives ou réglementaires) pourraient être rapprochées des départements et coordonnées par les chefs de départements. Un département regroupant l'ensemble des missions de communication et de promotion, ainsi que le service de presse, qui garderait un lien privilégié avec le Défenseur, pourrait alors être constitué pour coordonner l'ensemble de la communication.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si le Défenseur des droits bénéficie d'une large autonomie budgétaire et si ses actes ne sont pas soumis au contrôle a priori du CBCM, la gestion de ses crédits est apparue maîtrisée et l'institution s'est efforcée de réduire l'ensemble de ses dépenses, principalement de fonctionnement.

Elle est parvenue à mettre en place, à moyens constants, un nouveau cadre de gestion de ses personnels qui a permis d'effacer les importantes disparités qui existaient entre les différentes autorités d'origine et engendré des économies au niveau de la masse salariale.

Le Défenseur des droits a, par ailleurs, réduit le nombre de ses implantations immobilières et rationalisé ses coûts immobiliers. Il a, cependant, souffert de ne pouvoir regrouper l'ensemble de ses structures sur un seul site, ce qui devrait intervenir d'ici au second semestre de l'année 2016 dans le bâtiment de Ségur-Fontenoy.

S'il est, enfin, quelques marges d'efficience et d'efficacité dans une meilleure organisation à mettre en place pour les fonctions de promotion des droits et de communication, le Défenseur des droits a, globalement, répondu à l'objectif d'économie qui avait présidé à sa création.

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. *rationaliser le circuit de la dépense en fusionnant le centre de service partagé du Défenseur des droits avec celui de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre ;*
 6. *regrouper les services de la promotion des droits et de l'égalité et de la communication en une seule entité.*
-

Conclusion

Né de la fusion de quatre autorités administratives indépendantes reconnues, le Défenseur des droits est aujourd’hui encore une jeune institution. Il est devenu pleinement opérationnel début 2012, mais son déploiement a été affecté par le décès brutal du premier titulaire de la fonction.

Voulue et portée par Dominique Baudis à partir des principes et des règles posés par la loi organique, l’organisation de cette nouvelle autorité, telle qu’elle a été pensée dès l’origine, lui a permis de surmonter cette épreuve. La nomination rapide d’un successeur a aussi contribué à en assurer la continuité.

Au terme de son enquête, la Cour constate que les modalités de mise en place de l’institution ont été complexes et délicates. Les contraintes nées à la fois de la loi organique et des spécificités de chacune des AAI fusionnées ont pesé lourdement sur ses premiers mois de fonctionnement, les problématiques tenant à la gestion du nouvel édifice étant singulièrement prégnantes. Tout en concentrant l’ensemble des pouvoirs entre les mains du Défenseur des droits, dont le titre recouvre à la fois la fonction et l’institution, la loi organique a en effet, dans un souci de continuité avec les autorités regroupées, maintenu trois collèges et trois vice-présidences. Le Défenseur peut, s’il le souhaite, solliciter leur avis sur « les questions nouvelles ».

Face à ces dispositions de la loi, Dominique Baudis a fait un double choix : d’un côté, il a étendu les saisines de chaque collège aux affaires courantes significatives et décidé de présider lui-même les collèges ; de l’autre, il a veillé à favoriser la mutualisation entre les collèges. À la lumière de l’expérience, la Cour suggère qu’une réflexion soit engagée sur le rôle et le fonctionnement des collèges.

Par ailleurs, malgré un louable effort de rationalisation et une volonté de transversalité de l’organisation, l’institution est caractérisée par la relative complexité de son organigramme et l’importance de son encadrement supérieur. Si cette situation pouvait se justifier au regard de la complexité du processus d’installation de la nouvelle institution, ce schéma gagnerait à être ajusté quand elle sera en régime de croisière.

Afin de disposer d’un outil pleinement opérationnel avant d’engager des actions de promotion et de communication qui auraient pu conduire à un afflux de réclamations que l’institution n’aurait pas été en mesure de traiter dans de bonnes conditions, le Défenseur des droits a adopté au départ une posture de prudence et de retenue. Le nombre de réclamations enregistrées est ainsi resté à peu près stable par rapport à la situation antérieure. Les délais de traitements observés, parfois longs, tendent à confirmer la sagesse de cette position.

Ainsi, fortement mobilisé par les conditions de son installation et de son organisation, le Défenseur des droits dispose désormais d’une structure de gestion solide, mais n’a pu encore donner sa pleine mesure. Il lui faudra notamment amplifier la promotion des droits et de l’égalité, responsabilité qui est au cœur de ses missions. Il lui faudra aussi renforcer la coordination de son action avec celle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La loi du 26 mai 2014 a en effet non seulement maintenu le CGLPL, mais a étendu ses pouvoirs, notamment d'investigation. Ceux-ci sont désormais voisins de ceux du Défenseur des droits. Il importe donc d'organiser au mieux la collaboration de ces deux institutions.

En définitive, fort de l'action de Dominique Baudis et de son équipe, le Défenseur des droits dispose à présent de tous les éléments requis pour constituer l'une des grandes institutions de la République. Il est à même de remplir une mission essentielle en faveur de la protection du citoyen et, en particulier, des plus démunis.

ANNEXES

Annexe n° 1 : saisine du Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

KCC A1309768 KZZ
20/12/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 décembre 2013

n° 315

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément à l'article 58-2^e de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces demandes portent sur :

- ! – la gestion du Défenseur des droits ;
- les frais de justice depuis 2011 ;
- le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires. Pour 2014, ce bilan portera sur les zones de restructuration de la défense, sachant qu'une étude plus générale des actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement serait effectuée pour 2015 ;
- le recouvrement de la taxe d'apprentissage ;
- les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Compte tenu de la mobilisation de moyens qu'elle implique, cette enquête est demandée pour 2015.

Par ailleurs, comme nous en étions convenus, au premier semestre 2014, est attendue l'enquête qui avait été demandée conjointement avec la commission des Affaires sociales en décembre 2012 relative au recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs.

Enfin, je vous informe que deux thèmes de travail ont été retenus à ce jour pour la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances du premier semestre 2014.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

— 2 —

Il s'agit de :

- la gestion des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur ;
- la fiscalité locale des hébergements touristiques.

Je pense que nous pouvons compter, selon l'usage habituel et unanimement apprécié, sur la présence de magistrats de la Cour des comptes lors des réunions de ces missions. À cette fin, les rapporteurs vont prendre l'attache des présidents de chambre concernés pour évoquer avec eux l'orientation et l'organisation de ces travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,


Gilles CARREZ

**Annexe n° 2 : lettre du Premier Président au président de la commission des finances
de l'Assemblée nationale**



Le Premier Président

1 4 0 0 5 7 4

Paris, le 30 JAN. 2014

7 Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2014, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, une enquête sur le Défenseur des droits, au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi qu'il a été convenu lors de l'entretien qui s'est tenu le 22 janvier dernier avec Mme Marie-Christine DALLOZ, ce contrôle portera sur les modalités de mise en œuvre et sur l'impact de la fusion, opérée par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 et le décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité en vue de constituer cette nouvelle Autorité constitutionnelle indépendante.

A travers le contrôle de la gestion de l'Autorité depuis sa création, la Cour s'attachera à apprécier son efficacité et son efficience dans l'accomplissement de ses missions au regard des objectifs assignés par le législateur, afin, notamment, de cerner les apports de la fusion en termes de mutualisation des moyens et donc d'économies d'échelle. Le cas échéant, des mesures correctrices pourront être proposées.

Ces travaux vous seront remis à la fin du mois de septembre 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Migaud
Didier MIGAUD

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

13, rue Cambon 75100 Paris Cedex 01 - Téléphone : (33) 1 42 98 85 00 -- Télécopie : (33) 1 42 80 01 58

Annexe n° 3

Le Défenseur des droits s'est vu confier les compétences précédemment exercées par les quatre autorités administratives indépendantes suivantes :

- **le Médiateur de la République**, institué par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, pour recevoir « les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public ».

Il ne pouvait être directement saisi par une personne physique ou morale, qui devait adresser sa réclamation à un député ou à un sénateur, à charge pour lui de la transmettre au Médiateur de la République. Il pouvait, par ailleurs, être saisi par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ou par les membres du Parlement ;

- **le Défenseur des enfants**, institué par la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000, « chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé ».

Il recevait les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux, ainsi que celles présentées par des membres de la famille des mineurs, les services médicaux et sociaux, ainsi que les associations reconnues d'utilité publique défendant les droits des enfants. Il pouvait, également, se saisir des cas lui paraissant mettre en cause l'intérêt de l'enfant lorsqu'ils lui étaient signalés par des personnes ou des associations n'entrant pas dans les catégories précitées. Enfin, les membres du Parlement pouvaient également le saisir ;

- **la Commission nationale de déontologie de la sécurité**, instituée par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, « chargée [...] de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ».

Pour la saisir, les personnes victimes ou témoins de faits dont elles estimaient qu'ils constituaient un manquement aux règles de la déontologie, ainsi que les ayants-droit des victimes, devaient adresser leur réclamation à un député ou à un sénateur, qui transmettait alors à la Commission. Elle pouvait, également, être saisie par le Premier ministre, le Médiateur de la République, le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les membres du Parlement ;

- **la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**, instituée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004, « compétente pour connaître de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie ».

Elle pouvait être saisie, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un député, d'un sénateur ou d'un représentant français au Parlement européen, par toute personne s'estimant victime de discrimination. Elle pouvait, également, se saisir d'office des cas de discrimination directe ou indirecte dont elle avait connaissance. Enfin, toute association combattant les discriminations ou assistant les victimes de discrimination pouvait la saisir, conjointement avec toute victime et avec son accord.

Annexe n° 4 : lettre du secrétaire général du gouvernement au directeur général des services du Défenseur des Droits



Monsieur le Directeur général,

Vous m'avez interrogé sur les modalités d'exercice des missions du Défenseur des droits à la suite du décès de M. Dominique Baudis.

Les statuts du Défenseur des droits, tels qu'ils résultent de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et du décret n° 2011-905 du 29 juillet 2011, ne prévoient pas l'existence d'un responsable administratif ou d'un adjoint qui aurait vocation à assurer seul l'intérim des fonctions du Défenseur des droits. Par ailleurs, les adjoints du Défenseur des droits ne sont pas constitués en un collège qui aurait vocation à assurer cet intérim.

Les textes, complétés par les mesures d'organisation du service prises par le Défenseur des droits (notamment l'arrêté du 13 janvier 2012 fixant l'organisation des services du Défenseur des droits), répartissent les compétences nécessaires au bon fonctionnement de l'institution entre les titulaires de six fonctions, directement rattachées au Défenseur des droits et bénéficiant de larges délégations.

C'est le cas des adjoints du Défenseur des droits, dont l'article 11 de la loi organique précise qu'ils peuvent se voir déléguer les attributions du Défenseur dans leur domaine de compétence et qu'ils peuvent le suppléer pour la présidence des collèges dont ils sont les vice-présidents. Bien que la loi organique ait prévu que le mandat des adjoints cesse de plein droit avec le mandat du Défenseur des droits, cette clause ne s'oppose pas à ce que les adjoints en fonction à la date du décès du Défenseur des droits continuent, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement de l'institution, d'exercer leurs fonctions à titre intérimaire jusqu'à la nomination d'un nouveau Défenseur des droits.

Compte tenu de la place qui lui est faite dans l'organigramme des services du Défenseur des droits, les exigences découlant du principe de continuité du service conduisent pareillement à considérer que le délégué général à la médiation peut continuer d'exercer sa mission à titre intérimaire, dans les limites de la délégation de signature qui lui avait été consentie par le Défenseur des droits, jusqu'à la nomination d'un nouveau Défenseur des droits. Au-delà de cette période d'intérim, le délégué général à la médiation poursuivra sa mission dans les conditions qui seront définies par le prochain Défenseur des droits.

.../...

Monsieur Luc MACHARD
Directeur général des services
Le Défenseur des Droits
7, rue Saint-Florentin
75409 PARIS Cedex 08

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75700 Paris - Tél. : 01 42 75 82 15 - Fax : 01 42 22 55 41 - Mél. : serge.lasvignes@pm.gouv.fr

La continuité du service suppose en outre que le directeur général des services et le secrétaire général, que les articles 13 et 14 du décret du 29 juillet 2011 investissent de larges responsabilités pour la direction et le fonctionnement des services et pour le traitement des affaires soumises au Défenseur des droits, continuent d'exercer leurs fonctions en assurant en tant que de besoin l'intérim du Défenseur des droits pour l'ensemble des actes de gestion des affaires courantes qui pourront se présenter jusqu'à la nomination d'un nouveau Défenseur des droits.

Ces modalités d'organisation de l'intérim paraissent les plus cohérentes avec l'organisation des services et avec le statut du Défenseur des droits. Si des difficultés devaient survenir dans leur mise en œuvre, je pourrais bien entendu vous faire connaître mon avis sur la manière la plus appropriée de les surmonter.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes salutations distinguées.



Serge LASVIGNES

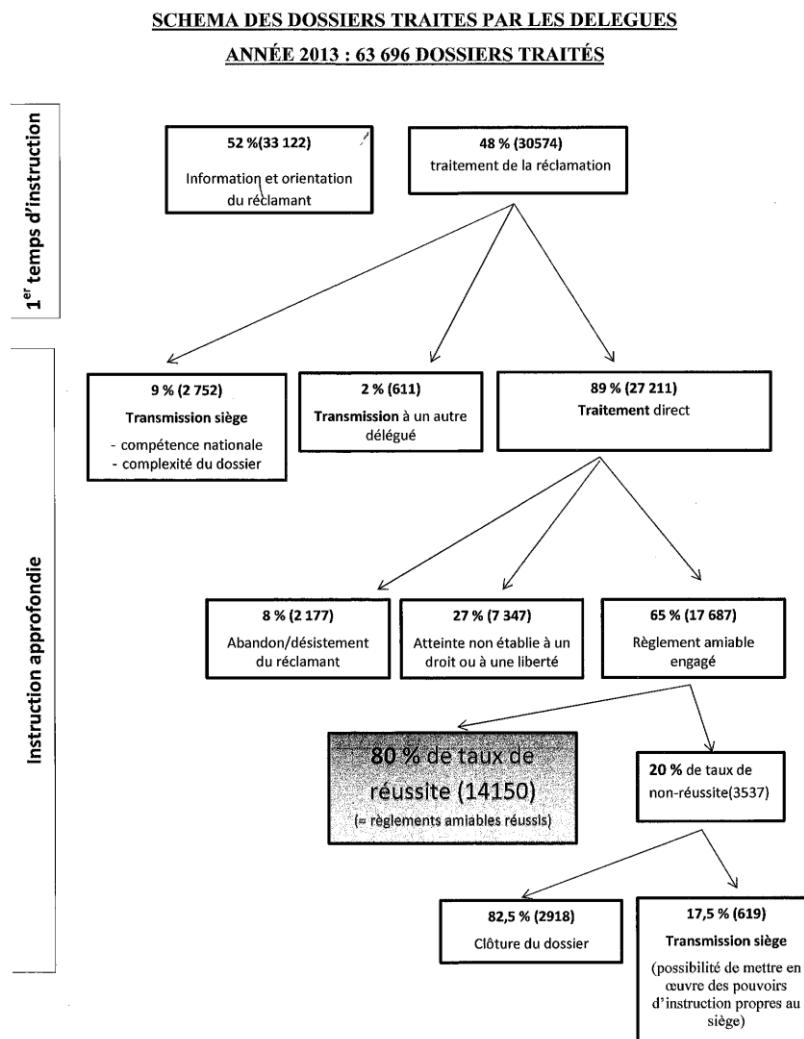
Annexe n° 5 : tableau comparatif des pouvoirs du défenseur des droits et des autorités qu'il remplace

Pouvoirs et attributions		Défenseurs des droits (Loi organique n°2001-333 du 29 mars 2011)	Médiateur de la République Loi n°73-6 du 3 janvier 1973	Défenseurs des enfants Loi n°2000-196 du 6 mars 2000	HALDE Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004	CNDS Loi n°2000-494 du 6 juin 2000
Accès direct (sans filtre institutionnel)		Oui (Article 5)	Non	Oui (Article 1)	Oui (Article 4)	Non
Saisine d'office		Oui (Article 5)	Non	Non	Non	Non
Droit à la communication d'informations et de documents		Oui (Article 20)	Oui (Article 13)	Oui (Article 3)	Oui (Article 5)	Oui (Article 5)
Pouvoir d'audition		Oui (Article 18)	Non	Non	Oui (Article 6)	Oui (Article 5)
Pouvoir de mise en demeure		Oui (Article 21)	Non	Non	Oui (Article 9)	Non
Pouvoir de vérifications sur place		Oui (Article 22)	Non	Non	Oui (Article 8)	Oui (Article 6)
Délit d'entrave		Oui (Article 12 loi ordinaire)	Non	Non	Non	Oui (Article 15)
Recommandation	En droit	Oui (Article 25)	Oui (Article 9)	Oui (Article 3)	Oui	Oui
	En équité	Oui (Article 25)	Oui (Article 9)	Oui (Article 3)	Non	Non
Publication d'un rapport spécial après recommandation et injonction non suivie d'effet		Oui (Article 25)	Oui (Article 11) Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	Oui (Article 10) Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	Oui (Article 11)	Oui (Article 11) mais pas de pouvoir d'injonction
Médiation		Oui (Article 26)	Non	Non	Oui (Article 7)	Non
Transaction		Oui (Article 27)	Non	Non	Oui (Article 11-1) Mais uniquement en matière pénale	Non
Présentation d'observations devant les juridictions		Oui (Article 33)	Non	Non	Oui (Article 13)	Non
Saisine de l'autorité disciplinaire		Oui (Article 29)	Oui (Article 10) Pouvoir de substitution d'action	Non	Oui (Article 14)	Oui (Article 9)

Demande d'avis au Conseil d'Etat pour l'interprétation de dispositions législatives ou réglementaires	Oui (Article 31)	Non	Non	Non	Non
Demande d'étude au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes	Oui (Article 29)	Oui (Article 12)	Non	Non	Non
Proposition de modifications législatives ou réglementaires	Oui (Article 32)	Oui (Article 9)	Oui (Article 3)	Oui (Article 15)	Oui (Article 11)
Promotion des droits et de l'égalité	Oui (Article 34)	Non	Oui (Article 5)	Oui (Article 15)	Non

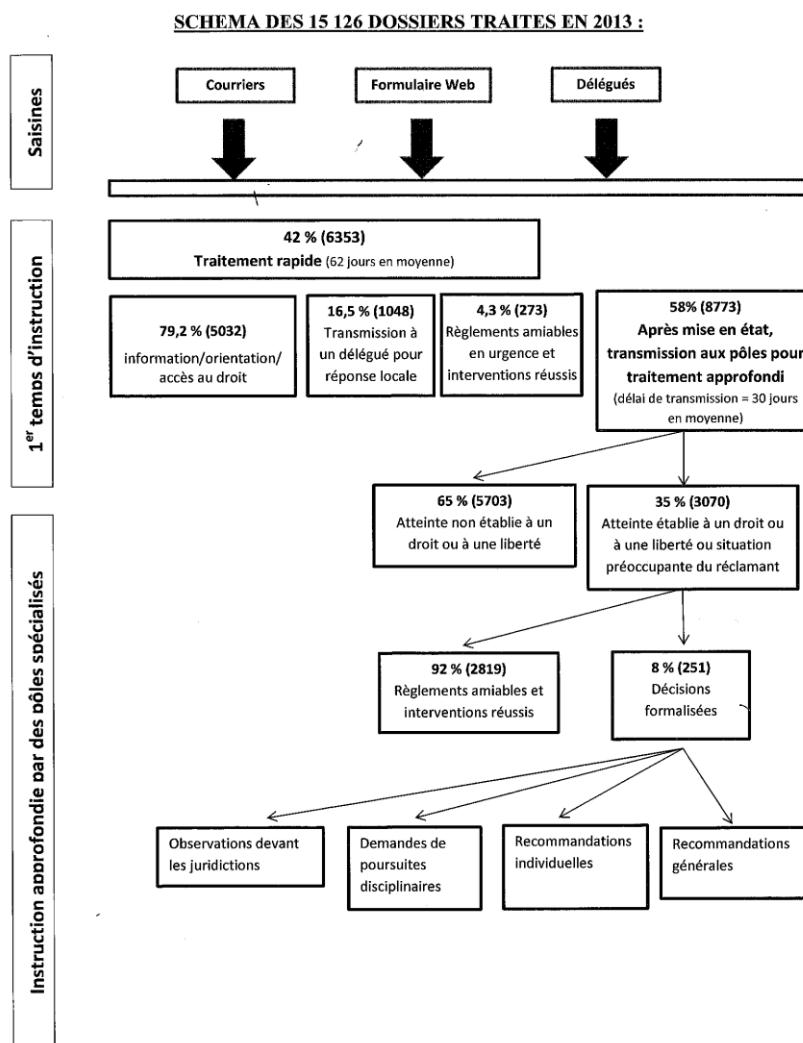
Source : *Défenseur des droits*

Annexe n° 6 : dossiers traités par les délégués



Source : Défenseur des droits

Annexe n° 7 : dossiers traités par le Défenseur



Source : Défenseur des droits