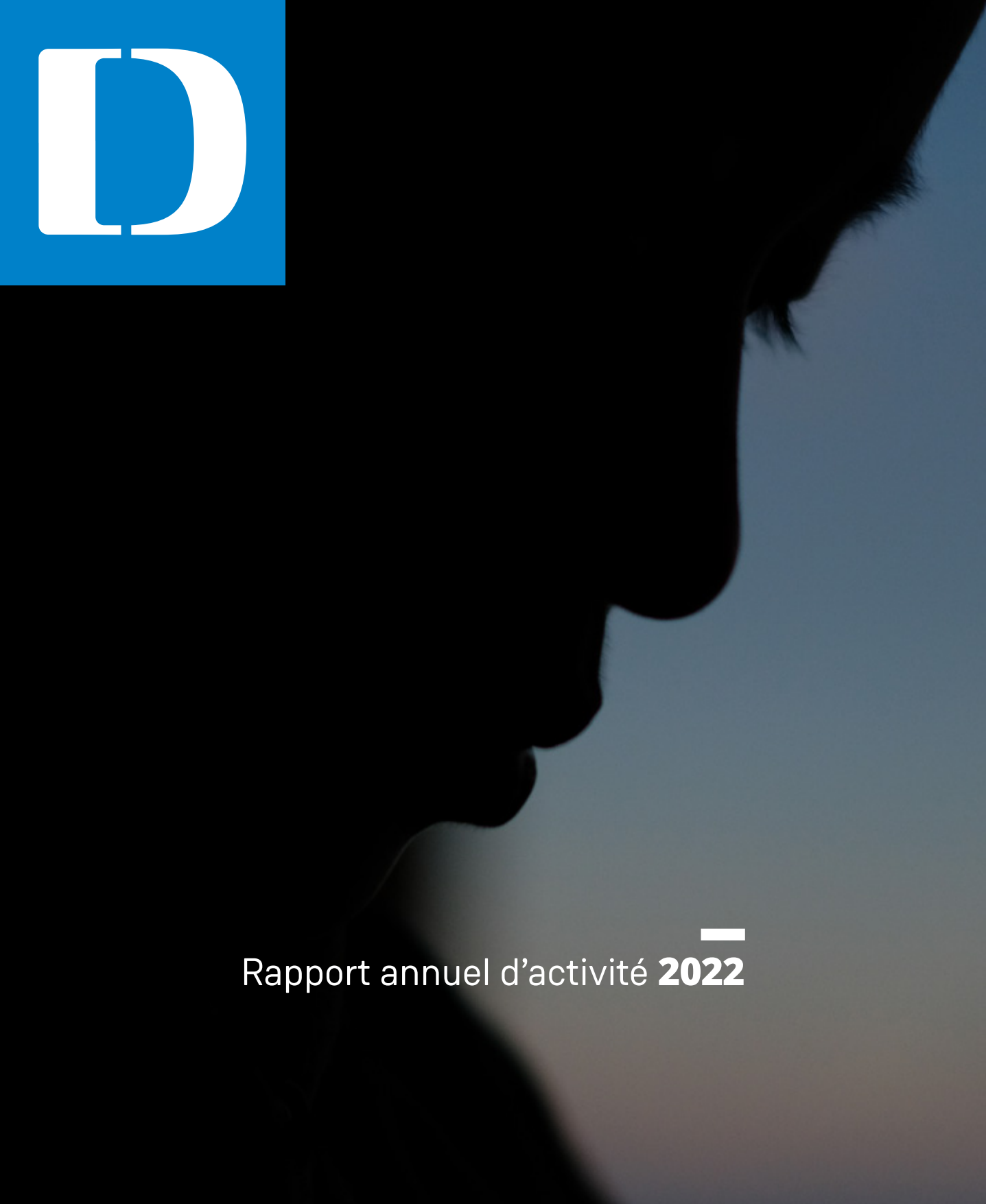




D



Rapport annuel d'activité **2022**

Pour que le droit n'oublie personne

**Défenseur des droits**  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# SOMMAIRE

## Éditorial

Claire Hédon · Défenseure des droits	04
2022 en chiffres	06
Statistiques générales	10
Introduction	12

## I· ALLER AU PLUS PRÈS DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE LEURS DROITS

• Des permanences de délégués pour aller vers les personnes les plus vulnérables	13
• S'adresser à toutes et tous	14
• « Place aux droits ! » à Strasbourg	16
• Rendre le respect des droits toujours plus accessible	18
• Être à l'écoute des attentes des personnes concernées par la précarité et ses conséquences dans leur vie quotidienne	19

## II· REDONNER TOUT SON SENS AU SERVICE PUBLIC : L'ACCÈS AUX DROITS COMME PRIORITÉ

### Éditorial

Daniel Agacinski · Délégué général à la médiation	21
1· La dématérialisation des services publics : toujours des préjudices portés aux droits des usagers	23
2· Des défaillances et des pratiques des administrations qui peuvent coûter cher aux usagers	29

3· Faciliter le dialogue entre les usagers et les communes	36
--	----

### Focus

Alerte sur la dégradation des droits fondamentaux des personnes étrangères	40
--	----

## III· COMBATTRE LE CONTINUUM ET LE CUMUL DES DISCRIMINATIONS

### Éditorial

George Pau-Langevin · Adjointe de la Défenseure des droits chargée de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité	43
1· Près de deux ans après la mise en ligne de la plateforme AntiDiscriminations.fr du Défenseur des droits : hausse des saisines, nécessité d'agir	45
2· La prévalence des discriminations dans l'emploi	49
3· Des actes simples de la vie quotidienne toujours minés par les discriminations	59
4· Diffuser les connaissances sur le droit de la non-discrimination	61

### Focus

L'intelligence artificielle face au principe de non-discrimination	66
--	----

## IV- AVOIR COMME BOUSOLE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT 68

### Éditorial

Éric Deleamar · Défenseur des enfants,  
Adjoint de la Défenseure des droits en charge  
de la défense et la promotion des droits de  
l'enfant 68

- 1• La vie privée des enfants, sujet révélateur  
de nombreuses actions à mener contre  
les violences qu'ils subissent 69
- 2• Former les plus jeunes et les  
professionnels de l'éducation aux  
droits des enfants 75
- 3• Adapter la société à l'enfant et non  
l'inverse 76
- 4• De l'interprétation erronée des textes aux  
pratiques illégales : des décisions prises  
au détriment des enfants les plus  
vulnérables 78

## V- AGIR EN TANT QU'ORGANE DE CONTRÔLE EXTERNE DES FORCES DE SÉCURITÉ 82

### Éditorial

Pauline Caby · Adjointe de la Défenseure des  
droits chargée du respect de la déontologie  
par les forces de sécurité 82

- 1• Faire respecter les droits des personnes  
vulnérables 83
- 2• Rappeler les obligations déontologiques  
qui incombent aux forces de l'ordre 86

### Focus

L'indispensable protection des personnes  
détenues 88

## VI- PROTÉGER ET ORIENTER LES LANCEURS D'ALERTE 90

### Éditorial

Cécile Barrois de Sarigny · Adjointe de  
la Défenseure des droits chargée de  
l'accompagnement des lanceurs d'alerte 90

- 1• Un nouveau dispositif légal de protection  
des lanceurs d'alerte 91
- 2• Agir à l'échelle européenne avec  
le réseau NEIWA 93

## VII- TRAVAILLER AU DÉFENSEUR DES DROITS 95

- Les équipes des fonctions supports  
investies pour de nouveaux chantiers 95
- La gestion du quotidien de l'institution 97
- Les agentes et agents de l'institution 97
- Les ressources budgétaires 99

### Annexe

Les membres des collègues 102

# ÉDITORIAL

**Année après année, le nombre de réclamations adressées à l'institution du Défenseur des droits augmente. Outre leur accroissement, ces situations, vécues par des personnes qui subissent des difficultés ponctuelles ou plus profondes, révèlent les diverses et multiples entailles dans les principes qui fondent notre société.**

À travers ce nouveau rapport annuel, j'ai voulu mettre en avant la nécessité d'aller au plus près des personnes les plus éloignées de leurs droits. Les personnes placées en situation de vulnérabilité sont, en effet, particulièrement exposées à des risques d'atteinte à leurs droits. Le Défenseur des droits est alors un recours.

Pourtant, nous constatons trop souvent que des personnes n'osent pas ou ne songent même pas à nous saisir. Pour y répondre, nous déployons différentes actions en leur direction, notamment via l'implantation de permanences de délégués partout en France, dans différents types de structures, pour aller vers toutes et tous, quels que soient l'âge, la condition sociale, les difficultés. Nos campagnes de communication, la simplification de nos écrits, nos plateformes téléphoniques, sont aussi tournées vers cet objectif : être toujours plus accessible, afin de garantir à chacun le respect de ses droits.

En faisant des personnes en situation de vulnérabilité notre priorité, nous nous mettons au service de toutes et tous, car chaque atteinte aux droits ou au principe d'égalité altère notre cohésion sociale.

Ce que révèle ce rapport annuel, ce sont les failles et les angles morts des politiques publiques qui ont des conséquences directes ou indirectes sur les personnes et portent atteinte à leurs droits.

Je pense à l'état dramatique de la protection de l'enfance, ou encore aux obstacles qui se dressent encore face aux enfants en situation de handicap et à leur famille. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant est une exigence qui traverse toutes les missions de mon institution.

**"En faisant des personnes en situation de vulnérabilité notre priorité, nous nous mettons au service de toutes et tous, car chaque atteinte aux droits ou au principe d'égalité altère notre cohésion sociale."**

Je pense à l'éloignement des services publics et aux effets brutaux que peut avoir une dématérialisation excessive. Lorsqu'un service public ne répond pas, il fait obstacle à l'exercice des droits.

Je pense aux personnes étrangères dont les droits fondamentaux sont trop souvent mis de côté. Le nombre de réclamations les concernant atteint, en 2022, un niveau jamais connu dans l'institution. Des personnes sont placées en situation irrégulière uniquement parce qu'elles n'arrivent pas à prendre de rendez-vous en préfecture, ou qu'elles n'obtiennent pas de réponse.

Je pense à l'ampleur des discriminations et à leur impact insupportable sur les personnes qui en sont victimes.



Ce que révèle aussi ce rapport annuel, c'est l'implication sans relâche des agents et des délégués du Défenseur des droits, pour faire aboutir des médiations, obtenir des avancées pour les droits de toutes et tous, rappeler sans cesse où se situe l'inacceptable et comment remédier, concrètement, aux atteintes aux droits.

Forte de sa connaissance fine des problèmes concrets auxquels sont confrontés nos concitoyens à travers les réclamations individuelles dont elle est saisie, mon institution s'attache, au-delà du règlement de ces cas, à se saisir de leurs causes systémiques afin de prévenir l'apparition de difficultés identiques et afin de faire avancer les droits de toutes et tous.

Pour y parvenir, le Défenseur des droits doit disposer de moyens adéquats.

Pour être à la hauteur de l'engagement inscrit dans la Constitution, la France doit disposer d'une institution du Défenseur des droits forte, indépendante, disponible pour toutes et tous. C'est à cette condition seulement qu'il pourra rester cette boussole dont s'est dotée la République pour assurer le respect des droits et libertés.

Ce rapport porte la parole de celles et ceux qui éprouvent ou ont éprouvé des difficultés à faire respecter leurs droits. Prendre en compte cette parole est non seulement une exigence démocratique, mais aussi la seule voie pour rétablir la confiance dans nos services publics et nos institutions.

**Claire Hédon**  
Défenseure des droits

# 2022 EN CHIFFRES



Près de

**226 000**

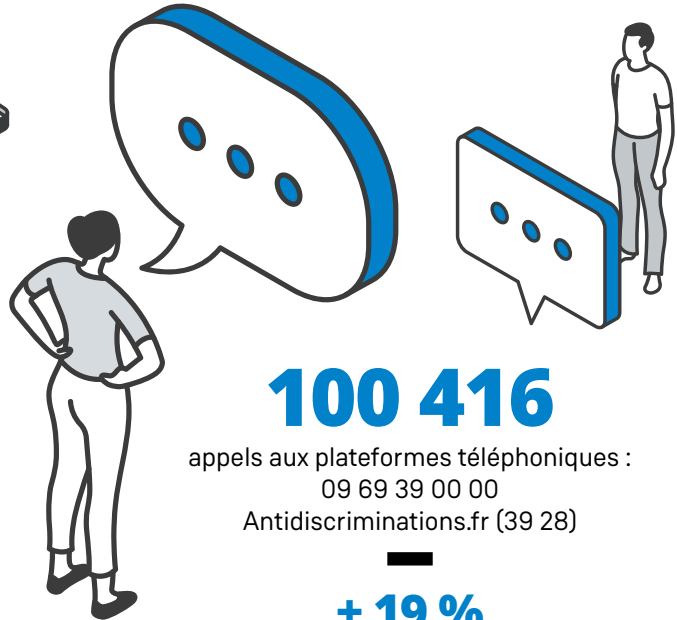
sollicitations

**125 456**

réclamations, informations  
et orientations

**+ 9 %**

entre 2021 et 2022



**100 416**

appels aux plateformes téléphoniques :  
09 69 39 00 00  
Antidiscriminations.fr (39 28)

**+ 19 %**

entre 2021 et 2022



**249**

agentes et agents

**231** au siège et **18** en région

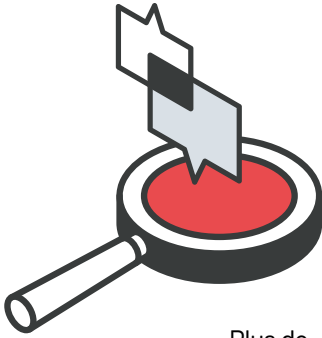
**94**

Jeunes ambassadeurs et ambassadrices  
des droits de l'enfant et de l'égalité (JADE)  
en service civique

Déployés dans **22** départements  
et **2** métropoles

**570**

déléguées et délégués présents  
dans **990 points d'accueil**  
sur l'ensemble du territoire



Plus de

**75 %**

des médiations ont abouti  
à un règlement amiable



**221**

décisions

dont **110** portant observations  
devant les juridictions

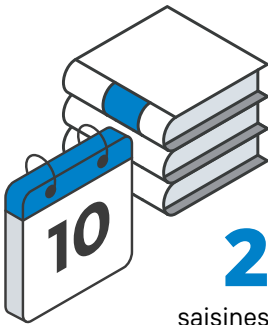


**302**

rappels à la loi à des auteurs d'infraction  
ne nécessitant pas de poursuite judiciaire

**11**

tierces-interventions portées devant  
la Cour européenne des droits de l'homme,  
la Cour du Conseil de l'Europe et le Comité  
des droits de l'enfant de l'ONU



**24**

saisines d'office



**5**

rapports thématiques portant  
des recommandations



**3**

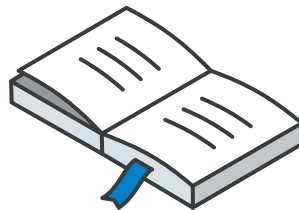
avis aux parquets

**1**

guide pratique

**7**

avis au Parlement



**4**

études publiées



Éric Deleamar, George Pau-Langevin, Pauline Caby, Claire Hédon, Mireille Le Corre, Daniel Agacinski, Cécile Barrois de Sarigny

## UN CONTACT HUMAIN POUR RÉPONDRE AUX SOLLICITATIONS

### Au bout du fil

La plateforme téléphonique généraliste du Défenseur des droits, le 09 69 39 00 00, voit son activité augmenter d'année en année, parallèlement à la forte hausse des réclamations que connaît l'institution depuis plusieurs années. En 2022, ce sont en moyenne 8 000 appels mensuels reçus, avec un taux de décroché de plus de 90 %, pour répondre aux demandes d'information et d'explications de toute personne.

Par ailleurs, depuis la crise sanitaire, au regard de la nécessité de renforcer pendant cette période le contact téléphonique, une ligne spécifiquement dédiée aux personnes détenues a été mise en place. Les coûts de communication au sein des établissements pénitentiaires pouvant être particulièrement élevés, elle est accessible gratuitement par un numéro court, le 31 41, mis en place au début de l'année 2023.

Enfin, la plateforme téléphonique 39 28 dédiée aux discriminations, créée en février 2021, voit également son activité progresser en 2022.

Conçue comme un service d'écoute et de soutien, avec des écoutants juristes spécifiquement formés aux enjeux de la lutte contre les discriminations, elle traite mensuellement plus de 700 appels portant principalement sur le domaine de l'emploi et les discriminations liées aux origines, réelles ou supposées, au handicap et à l'état de santé. Un accompagnement pour mettre par écrit les éléments de la saisine y est proposé aux victimes qui le souhaitent.

### En cas de saisine de l'institution

La direction en charge de la recevabilité des dossiers procède à leur qualification et leur première analyse. Ce sont, chaque jour, environ 130 dossiers qui sont reçus au siège du Défenseur des droits, adressés très majoritairement via le formulaire de saisine en ligne, mais également par courriers simples, sans compter les 5 à 10 saisines directes transmises par les délégués territoriaux chaque jour. Cette direction du siège traite les dossiers nécessitant une mise en état complémentaire (demandes de pièces), une réorientation vers un autre interlocuteur, ou ne caractérisant pas d'atteinte aux droits. Elle a, par ailleurs, une activité de règlement amiable et d'intervention rapide en matière de lutte contre les discriminations et de droits des



étrangers. Les réclamations dans ce domaine ont été multipliées par quatre au cours des deux dernières années.

Près de la moitié des réclamations reçoit ainsi une réponse dans un délai allant de quelques jours, pour les situations les plus simples, à quelques semaines. Il en va de même pour les demandes qui, initialement adressées au siège, sont transmises aux délégués territoriaux pour un traitement local par la voie de la médiation.

Enfin, les réclamations les plus complexes et/ou nécessitant la mise en œuvre des autres pouvoirs de l'institution (enquêtes, vérifications sur place, auditions, en vue notamment de recommandations et d'observations en justice) sont, elles, transmises, le cas échéant après une mise en état, aux pôles spécialisés au sein des deux directions d'instruction.

Le principal défi résulte de la hausse continue des réclamations, de l'ordre de 15 % chaque année, et tout particulièrement en droits des étrangers devenu, en 2022, la première thématique de réclamations auprès de l'institution.

## DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LES PUBLICS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

### 3 collèges consultatifs

Prévus par la loi organique, ils sont composés de 22 personnalités qualifiées dans leur domaine, qui assistent la Défenseure des droits pour prendre des décisions en lui apportant un regard nouveau et pluridisciplinaire :

- Collège « Déontologie de la sécurité » : il aborde les règles de bonne conduite des représentants de l'ordre, qu'ils soient publics ou privés ;
- Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » : il est compétent pour tout ce qui concerne l'intérêt des enfants ;
- Collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité » : il travaille sur la défense des personnes victimes de discriminations et l'accès aux droits pour toutes et tous.

### 7 comités d'entente

Réunis à 12 reprises, ils réunissent les acteurs associatifs dans des instances de concertation et de réflexion.

- Comité d'entente Avancée en âge
- Comité d'entente Égalité femmes-hommes
- Comité d'entente Handicap
- Comité d'entente Origines
- Comité d'entente Protection de l'enfance
- Comité d'entente Santé
- Comité d'entente LGBTI

### 2 comités de liaison réunissant les acteurs professionnels

- Comité de liaison des intermédiaires de l'emploi
- Comité de liaison Logement privé : en 2022, deux nouveaux membres représentant des professionnels de l'immobilier, les groupes Guy HOQUET et ERA, ont rejoint le comité.

Quatre réunions des comités de liaison ont eu lieu en 2022.

### 59 conventions de partenariat

Principalement avec des organisations publiques dont les missions sont en lien avec celles du Défenseur des droits.

### Comité d'entente LGBTI : l'intégration de nouvelles associations

En 2022, afin de renforcer sa représentativité, le comité d'entente LGBTI a été élargi et a intégré trois nouvelles associations :

- Les Enfants d'Arc-en-Ciel, qui accompagne les personnes LGBT dans leur projet parental et dans leurs démarches juridiques et a développé une expertise sur les questions de filiation des couples LGBT ;
- Acceptess-T, qui a pour objet la lutte contre toute forme d'exclusion ou de discrimination liée à l'identité de genre ainsi que la production d'outils d'information et de formation autour de ces questions ;
- Le Collectif Intersexe Activiste, seule association par et pour les personnes intersexes en France.

# STATISTIQUES GÉNÉRALES

## Évolutions du nombre de sollicitations reçues par le Défenseur des droits, 2020-2022

	2020	2021	2022	2021-2022
<b>Réclamations, informations et orientations</b>	97 220	115 397	125 456	+ 9 %
<b>Siège</b>	24 941	29 465	33 273	+ 13 %
Réclamations	23 210	26 805	31 164	+ 16 %
Informations et orientations	1 731	2 660	2 109	- 21 %
<b>Délégués</b>	72 279	85 932	92 183	+ 7 %
Réclamations	43 530	52 587	58 495	+ 11 %
Informations et orientations	28 749	33 345	33 688	+ 1 %
<b>Appels aux plateformes téléphoniques*</b>	69 705	84 599	100 416	+ 19 %

**Note :** les chiffres de 2020 et 2021 diffèrent légèrement de ceux présentés dans les précédents rapports d'activité, du fait d'une mise à jour continue des dossiers.

\* Sont comptabilisés ici les appels de la plateforme généraliste (09 69 39 00 00) et de la plateforme antidiscriminations.fr (39 28) ; sont exclus du décompte les appels n'ayant pas de lien direct avec la plateforme (faux numéros, appels internes, fournisseurs, etc.).

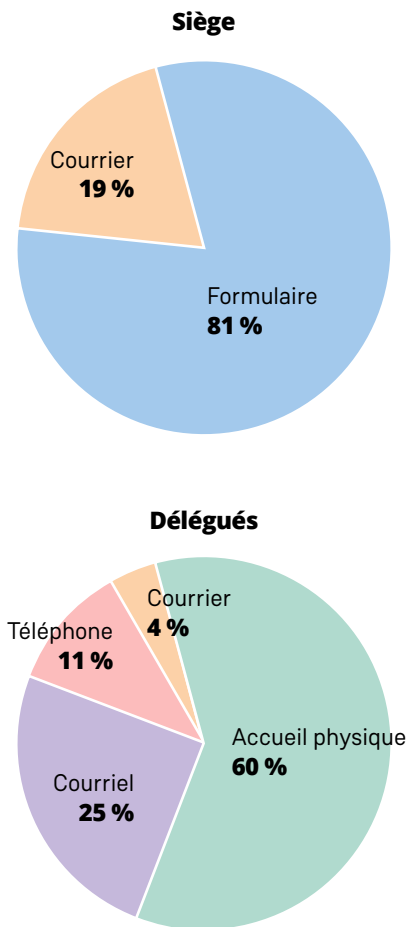
## Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits selon le domaine de compétence, 2020-2022

	2020	2021	2022	2021-2022
<b>Relations avec les services publics</b>	60 669	72 304	82 202	+ 14 %
<b>Défense des droits de l'enfant</b>	2 772	2 989	3 586	+ 20 %
<b>Lutte contre les discriminations</b>	5 215	6 396	6 545	+ 2 %
<b>Déontologie de la sécurité</b>	2 200	2 418	2 455	+ 2 %
<b>Orientation et protection des lanceurs d'alerte</b>	61	89	134	+ 51 %

**Note :** une réclamation pouvant être multiquantifiée, la somme des réclamations par domaine de compétence est supérieure au nombre total des réclamations reçues. Les chiffres de 2020 et 2021 diffèrent légèrement de ceux présentés dans les précédents rapports d'activité du fait d'une mise à jour continue des dossiers.

**Les réclamations relatives aux droits des étrangers ont augmenté de 233 % de 2019 à 2022. Cette année, près d'une réclamation sur quatre concerne cette thématique.**

**Modes de sollicitation de l'institution, 2022**



**Champ :** ensemble des réclamations et des informations et orientations reçues au siège (N = 33 273) et par les délégués (N = 92 183) en 2022, hors appels aux plateformes téléphoniques.

**Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits par thématique, 2022**

Droits des étrangers	24 %
Protection et sécurité sociale	21 %
Droit routier	8 %
Justice	8 %
Services publics	7 %
Fonction publique	3 %
Fiscalité	3 %
Éducation nat. - Enseignement sup.	3 %
Logement	3 %
Biens et services privés	3 %
Déontologie de la sécurité	3 %
Emploi privé	2 %
Protection de l'enfance	2 %
Environnement et urbanisme	2 %
Santé	2 %
Opérateurs de réseaux	1 %
Libertés publiques	0,6 %
Vie privée	0,5 %
Profession réglementée	0,3 %
Non renseigné	4 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 89 659).

# INTRODUCTION

## L'IMPACT DU DÉFENSEUR DES DROITS DANS LA VIE QUOTIDIENNE DE TOUTES ET TOUS

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution. La loi organique du 29 mars 2011 lui confie cinq grandes missions :

- le respect des droits des usagers des services publics ;
- la protection et la promotion des droits de l'enfant ;
- la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;
- le respect de la déontologie par les forces de sécurité ;
- la protection et l'orientation des lanceurs d'alerte.

Ces missions concourent toutes à la protection des droits de tous les citoyens. De nombreuses situations traitées par l'institution relèvent de plusieurs de ces domaines de façon indissociable. Pour mener à bien ces missions de protection, de promotion et d'accès aux droits, l'ensemble des agents de l'institution et les délégués territoriaux s'attachent à traiter toutes les situations individuelles qui leur sont soumises.

Par les réclamations qui lui sont adressées et l'attention portée à chacune d'entre elles, le Défenseur des droits perçoit les atteintes aux droits qui émergent. Cela a été le cas par exemple lors du lancement de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) compliquant le renouvellement des permis de conduire pour de nombreux usagers, ou encore les difficultés rencontrées avec certains dispositifs tel que MaPrimeRénov'. Au siège comme localement, toutes et tous mobilisent l'ensemble des moyens de l'institution, dans le but de rétablir les personnes dans leurs droits.

La mission de promotion des droits et de l'égalité permet alors de diffuser le plus largement possible la connaissance du droit et des droits auprès de toutes et tous, grand public, publics spécifiques, professionnels d'un secteur, etc.

Ce traitement individuel des réclamations conduit aussi l'institution du Défenseur des droits, forte de cette connaissance, issue des situations réelles vécues par les citoyens, à porter devant les pouvoirs publics des alertes et des propositions d'ordre systémique, dans le cadre de décisions-cadre, de rapports thématiques, d'auditions, d'avis au Parlement, ou de guides.

Dans ce cadre, l'institution prête une vigilance particulière aux personnes en situation de vulnérabilité. Alors que les années passées ont été difficiles pour beaucoup, le Défenseur des droits se mobilise pour atteindre les personnes les plus éloignées du droit. Cette attention est d'autant plus nécessaire dans un contexte de dégradation des services publics du fait, souvent, d'une dématérialisation à marche forcée, qui fragilise la cohésion sociale et menace plus particulièrement les personnes les plus vulnérables, souvent confrontés à la précarité et à des atteintes à leur dignité.

En allant vers celles et ceux qui subissent le plus les difficultés d'accès aux droits et leurs conséquences dans leur vie, le Défenseur des droits est au cœur de la mission qui lui est confiée par la Constitution et la loi organique, et il contribue ainsi à faire avancer les droits pour toutes et tous.

**"Personne ne devrait se trouver privé de ses droits en raison d'un manque de ressources, d'informations, de compétences numériques, ou faute d'avoir trouvé une porte à laquelle frapper. Alors, si ces personnes ne viennent pas à nous, nous venons à elles." (Claire Hédon)**

# I. ALLER AU PLUS PRÈS DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE LEURS DROITS

## DES PERMANENCES DE DÉLÉGUÉS POUR ALLER VERS LES PERSONNES LES PLUS VULNÉRABLES

Le Défenseur des droits ne remplit pleinement ses missions que s'il est également saisi par les personnes qui ont, trop souvent, le plus de mal à faire valoir leurs droits, que ce soit en raison de l'éloignement des services publics, de leur défiance à l'égard des institutions, ou de leur situation de précarité. Pour y parvenir, les pôles régionaux se sont engagés dans une stratégie de diversification des lieux de permanences des délégués, afin d'aller au plus près des personnes vulnérables.

**Tour d'horizon de ces implantations nouvelles.** Plusieurs permanences sont installées dans des locaux d'associations caritatives, par exemple aux Restos du cœur à Nice, chez SOS-Aide aux habitants à Strasbourg, ou encore à la Croix-Rouge à Paris. Les centres sociaux sont aussi des lieux investis, comme la Maison pour tous Berty Albrecht à Aubervilliers ou le Centre social Bonnefoy à Lyon. Le Défenseur des droits investit aussi les « tiers-lieux » qui revitalisent des territoires ruraux, comme à Revin, dans les Ardennes ou à Lombez dans le Gers.

Afin d'être mieux connus des enfants et des jeunes, des délégués s'installent également dans des maisons des adolescents (MDA), comme à Albi, à Montpellier et à Annecy, mais aussi dans une université, à Rennes, ou dans des conseils régionaux d'information jeunesse (CRIJ), à Castelsarrasin dans le Tarn-et-Garonne et à Saint-Denis de la Réunion.

Pour les jeunes en difficulté, sept permanences de délégués du Défenseur des droits sont déjà implantées dans des missions locales, dans le Gard (à Nîmes), en Haute-Garonne (à Blagnac et Colomiers), dans les Hautes-Pyrénées (à Tarbes et Lannemezan) et dans le Jura (à Saint-Claude et à Champagnole).

### En Vendée, le Défenseur des droits aux côtés des espaces France services

Le réseau territorial du Défenseur des droits intervenant en Vendée a été sollicité début 2022 pour présenter l'institution et ses modalités d'intervention aux responsables et aux agents des espaces France services. En avril, la cheffe du pôle régional et un délégué local sont ainsi intervenus en binôme auprès de quinze personnes travaillant au sein de neuf espaces disséminés sur l'ensemble du territoire vendéen.

En contact direct avec des publics éloignés des institutions et des organismes publics de toute sorte, les agents France services présents ont été particulièrement intéressés par les possibilités d'intervention du Défenseur des droits, complémentaires des leurs, en faveur de l'accès aux droits, notamment sociaux, des administrés.

La connaissance des champs de compétence et des leviers d'action de l'institution permet ainsi une réorientation efficace des personnes vers les délégués, notamment lorsque la dématérialisation des services publics entraîne des blocages que les agents d'accueil France services ne parviennent pas à résoudre.

L'action conjointe et coordonnée entre France services et le Défenseur des droits peut ainsi être une piste de collaboration utile pour favoriser l'accès aux droits et lutter contre le non-recours, notamment des populations vivant en territoires ruraux. En outre, deux délégués du Défenseur des droits tiennent leurs permanences dans deux des espaces France services de Vendée.

## S'ADRESSER À TOUTES ET TOUS

Le Défenseur des droits est présent toute l'année dans les 96 départements métropolitains et les 5 départements d'Outre-mer. Les 570 délégués de l'institution constituent un réseau essentiel de proximité, œuvrant prioritairement dans la résolution concrète des difficultés des personnes qui viennent les consulter. Ils contribuent aussi à diffuser les recommandations de l'institution, à travers des prises de paroles ou la participation à des événements publics.

La publication du rapport annuel d'activité 2021 a donné lieu à une large diffusion dans les régions. En s'appuyant sur le réseau des délégués, l'institution a fait connaître ses missions et l'aide qu'elle peut apporter aux personnes au quotidien. Près de 120 articles ou reportages ont pu être recensés sur l'ensemble du territoire en presse écrite, télévision ou radio, par le biais d'interviews des chefs de pôles régionaux ou des délégués. Cette visibilité importante a permis de mettre concrètement en avant l'action de l'institution dans les départements : activités et quotidien des délégués, présentation des missions de l'institution, exemples de saisines, témoignages de réclamants, afin que l'institution soit toujours mieux connue et plus accessible, partout en France.

Cette année encore, une « Journée spéciale du Défenseur des droits » a pu être organisée en décembre 2022 sur les ondes de France Bleu.

À cette occasion, 44 porte-paroles de l'institution (les adjoints de la Défenseure des droits, des chefs de pôle régionaux et des délégués) sont intervenus en direct et en simultané sur l'ensemble des antennes locales de France Bleu, afin de présenter les missions et le réseau territorial de l'institution. L'opération a pour objectif de faire connaître le Défenseur des droits aux habitants au travers d'exemples concrets de situations pour lesquelles chacun peut faire appel gratuitement aux délégués du Défenseur des droits. Claire Hédon est intervenue sur l'antenne nationale en clôture de cette opération spéciale.

De manière générale, en 2022, la présence radio du Défenseur des droits a augmenté de 43 %, passant de 705 sujets mentionnant l'institution en 2021 à 1010 en 2022. L'année 2022 a également été marquée par une augmentation de 16 % des reportages en télévision par rapport à 2021.

## À La Réunion, auprès des acteurs de l'hébergement

Dans l'île de la Réunion, l'institution se déploie dans chacune des quatre zones du département (nord, sud, est et ouest) pour participer aux rencontres de la Coordination des acteurs de premier accueil, qui réunissent l'ensemble des intervenants auprès des personnes en difficulté, institutionnels et associatifs : CCAS, hôpitaux, assistantes sociales du Conseil départemental, Croix rouge, Fondation Abbé Pierre, Secours catholique, La Cimade, services de la justice, organismes de tutelle... À l'occasion de chaque rencontre, l'institution a pu présenter ses missions, ses pouvoirs, ses modalités d'intervention, ainsi que les lieux de permanences de ses délégués.

## Portrait

**DOMINIQUE PYTKO & MICHELINE PILOT**

**Délégués du Nord  
Région des Hauts-de-France**

**Pouvez-vous nous dire comment vous êtes devenus délégués du Défenseur des droits ?**

**DP :** 2023 marque ma 20<sup>e</sup> année en qualité de délégué. J'exerçais à l'époque, comme clerc d'huissier de justice, et c'est au détour d'un article paru dans le quotidien « La Voix du Nord », relatif au Médiateur de la République de l'époque, Bernard Stasi, qui souhaitait accroître et étendre son réseau de délégués, que j'ai postulé puis été nommé en 2003 à Maubeuge.

**MP :** C'est sur les conseils d'une amie, déjà déléguée du Défenseur des droits, que j'ai posé ma candidature. Début 2016, j'ai été nommée à Maubeuge où je tiens des permanences à la Maison de justice et du droit ainsi qu'au centre pénitentiaire, mais aussi à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Quiévrechain, et plus récemment à la maison France services de Landrecies.

**En quoi consistent vos fonctions ?**

**DP :** Je reçois les réclamants lors de deux permanences hebdomadaires, lesquels peuvent également me saisir via internet. Je veille à ce qu'ils justifient, si nécessaire, de démarches préalables et produisent toutes pièces utiles pour traiter les réclamations qu'ils me soumettent. À défaut, je leur donne les orientations pour y parvenir. Par ailleurs, je participe à des opérations de terrain pour faire connaître les missions de la Défenseure des droits.

**MP :** En milieu rural, avoir accès à ses droits, pour les plus démunis, nécessite un moyen de déplacement. L'ouverture d'une permanence à la maison France Services de Landrecies a ainsi donné l'opportunité à des réclamants de saisir la Défenseure des droits.



**Quel regard portez-vous sur l'année 2022 ?**

**MP :** Après la période COVID-19, il y a eu besoin de recréer un lien social. L'impossibilité grandissante de contacter les administrations, la dématérialisation des services publics ont été des facteurs aggravants d'un sentiment d'isolement. Lors de mes permanences, je fais en sorte d'offrir une écoute attentive, expliquant avec bienveillance la situation, démêlant les difficultés. Le contact humain est indispensable pour lutter contre le sentiment d'abandon, en particulier pour les populations rurales. Les réclamants ont besoin d'être écoutés, compris et aidés dans leurs démarches. Je ne promets pas l'impossible, mais j'apporte juste une aide face à des difficultés.

**DP :** Je suis principalement saisi pour des litiges relatifs aux services publics, et constate que les réclamants se heurtent à des difficultés croissantes pour contacter les administrations : services inaccessibles par téléphone, difficultés à obtenir des rendez-vous, rallongement des délais pour obtenir une réponse. En ma qualité de délégué, je conserve de bonnes relations avec les administrations que je contacte, notamment par l'intermédiaire de référents qui me sont dédiés, et j'obtiens des réponses circonstanciées.



L'évènement "Place aux droits !" à Strasbourg, du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2022

## « PLACE AUX DROITS ! » À STRASBOURG

La cinquième édition de « Place aux droits » s'est déroulée du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2022 à Strasbourg. Plus de 1 500 personnes ont été accueillies sur le stand installé place Kléber et tenu par des agents et des délégués du Défenseur des droits : l'occasion pour les passants de poser des questions sur leur situation, d'obtenir des informations sur leurs droits et même de saisir directement sur place l'institution.

Parallèlement au stand, la Défenseure des droits et ses adjoints ont rencontré les acteurs locaux, associatifs et institutionnels, des étudiants de la faculté de droit et de Sciences Po, des collégiens de Schiltigheim, des habitants de Hautepierre, des détenus de la maison d'arrêt d'Elsau...

L'évènement a permis de faire connaître le recours que représente l'institution du Défenseur des droits et a suscité de nombreuses retombées positives à l'échelle locale, comme la plus forte notoriété du pôle régional et des délégués, le renforcement de la coopération avec la Ville, le dialogue avec la Préfecture, la consolidation des liens avec le monde associatif notamment en matière de lutte contre les discriminations.

Une campagne d'information a été déployée dans la presse régionale et par voie d'affichage, fortement soutenue par la municipalité sur ses propres canaux. Une centaine d'affiches sur l'ensemble du réseau de bus strasbourgeois, plus de 30 écrans dans la gare de Strasbourg, arrêts de tramway, ainsi que des parutions dans « Les Dernières Nouvelles d'Alsace » avec ses 120 000 lecteurs, ont ainsi assuré la visibilité du rendez-vous donné à la population place Kléber.



**Portrait****CAMILLE PEREZ****Cheffe de Cabinet de la Défenseuse des droits****Quel est votre parcours ?**

J'ai fait mes études à Sciences Po Paris, puis j'ai obtenu un master de droit public spécialité « Droits de l'homme » à l'université de Nanterre. J'ai commencé comme conseillère d'un groupe parlementaire au Sénat puis à l'Assemblée nationale, avant d'intégrer le cabinet d'un secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et européennes puis du ministre de l'intérieur. J'ai ensuite travaillé à la direction des Affaires publiques du groupe La Poste, puis à la Mairie de Lille. Je suis arrivée au Défenseur des droits en avril 2021.

**Quelles sont vos fonctions ?**

Le rôle du Cabinet est d'assister et de conseiller la Défenseuse des droits dans ses missions. En tant que cheffe de cabinet, je veille au bon fonctionnement de l'équipe. Mes fonctions sont de nature très différente, je suis l'interlocutrice des acteurs externes (associations, institutions, élus...), je suis en charge de la coordination d'événements transversaux comme la Convention des délégués l'an dernier ou du pilotage de projets qui impliquent toute l'institution comme la mise en œuvre d'une communication accessible à toutes et tous. Au quotidien, je m'assure que les dossiers pour la Défenseuse des droits répondent aux besoins, aux priorités et à ses attentes. Mes journées sont aussi largement occupées par des urgences et des demandes variées. Une part importante de mon travail est l'organisation des déplacements en lien avec les pôles régionaux et la direction de la communication. La Défenseuse des droits y tient particulièrement, ils permettent d'incarner et de faire connaître l'institution, de se confronter au terrain et de se nourrir par la rencontre et l'échange.

**"Une part importante de mon travail est l'organisation des déplacements en lien avec les pôles régionaux et la direction de la communication. La Défenseuse des droits y tient particulièrement."**

**Quel regard portez-vous sur l'année écoulée ?**

Pour moi, l'année a notamment été marquée par la 5<sup>e</sup> édition de « Place aux droits ! » à Strasbourg que j'ai été amenée à coordonner avec Clémence Neyrat, chargée de mission au pôle régional Grand Est et des collègues du siège.

Cela a été un moment de fierté de voir les agents, les juristes, les délégués, tous présents ensemble sur une place de la ville, ou dans les différentes rencontres qui ont été organisées pour répondre aux questions des personnes et promouvoir notre institution comme un recours utile. Sur le stand, nous avons reçu plus de 1 500 personnes en 2 jours et demi.

## RENDRE LE RESPECT DES DROITS TOUJOURS PLUS ACCESSIBLE

La matière juridique et administrative peut sembler complexe par nature. Ce constat a conduit les équipes du Défenseur des droits à entamer un travail de fond afin de rendre plus clair le service que l'institution peut apporter à chacun.

C'est en ce sens qu'une campagne d'information a été menée avec pour objectif de mettre en évidence l'aide que l'institution peut apporter aux personnes faisant face à des difficultés souvent complexes. Avec un message simple, direct, la campagne illustre le sentiment d'échec, d'impasse ou d'impuissance qu'une personne peut ressentir lorsque ses droits ne sont pas respectés. Au centre de la campagne, une vidéo a mis l'accent sur la solution que représente le Défenseur des droits, un recours qui aide à démêler les situations.

Le spot vidéo a été diffusé à la télévision et sur les réseaux sociaux et plus de 50 millions de fois dans des commerces de proximité. Il a généré plus de 6 millions de vues en replay et TV segmentée.

L'évaluation a mis en évidence que 88 % des personnes exposées ont considéré la campagne claire et facile à comprendre, et 85 % ont jugé les informations apportées intéressantes et utiles pour elles.

L'institution favorise également la consultation des acteurs directement concernés par les supports d'informations qu'elle diffuse : associations, publics, acteurs de terrain... C'est ainsi qu'ont pu être conçus des outils destinés aux personnes âgées, aux détenus ou encore aux Gens du voyage, tous visant à clarifier la façon de saisir l'institution.

## À Limoges, pour la défense des droits des Gens du voyage

Le pôle Nouvelle-Aquitaine a représenté la Défenseure des droits aux 15<sup>e</sup> journées nationales de l'accueil et de l'habitat des Gens du voyage à Limoges, en décembre 2022. Les voyageurs demeurent confrontés en France à des discriminations systémiques dans l'ensemble des domaines de leur vie quotidienne : habitat en lien avec les aires d'accueil, logement, éducation, emploi, accès à la santé, etc. Cet événement fut l'occasion de présenter le Défenseur des droits, son action pour favoriser le recours des voyageurs à leurs droits.

Dans le rapport Gens du voyage : lever les entraves aux droits publié en octobre 2021, la Défenseure des droits s'était engagée à outiller davantage son réseau territorial de délégués afin de répondre au mieux aux difficultés rencontrées par les voyageurs, mais aussi à élaborer, en collaboration étroite avec les associations une brochure à destination des Gens du voyage sur leurs droits et les recours possibles pour les faire valoir. Ces outils, déployés à partir du premier trimestre 2023, ont été annoncés en avant-première à Limoges.

Au cours de ces journées nationales, le pôle Nouvelle-Aquitaine et le délégué animateur dans la région ont également tenu un stand, et pu échanger avec un grand nombre d'acteurs (gestionnaires, agents territoriaux, professionnels, etc.), qui interviennent auprès de cette population souvent menacée d'atteintes aux droits.



## **ÊTRE À L'ÉCOUTE DES ATTENTES DES PERSONNES CONCERNÉES PAR LA PRÉCARITÉ ET SES CONSÉQUENCES DANS LEUR VIE QUOTIDIENNE**

Organisé en juin dernier, le séminaire d'échange sur les premiers résultats de l'étude *La particulière vulnérabilité résultant de la situation économique : éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension par le droit de la non-discrimination*, réalisée par une équipe de recherche de l'Université de Grenoble Alpes, a permis d'initier un premier dialogue avec les acteurs associatifs pour mieux identifier les raisons qui sous-tendent la difficile mobilisation de ce critère de discrimination, introduit dans la loi comme 21<sup>e</sup> critère en 2016, et interroger la possibilité de le mobiliser plus largement.

En complément, dans le cadre du dialogue que mène l'institution avec les acteurs de la société civile, une série de rencontres sur les droits des personnes en situation de précarité a été organisée entre septembre et novembre 2022 afin de dresser un état des lieux des difficultés rencontrées sur le terrain.

Les associations ont ainsi pu partager leurs attentes vis-à-vis de l'institution, notamment sur les modalités d'accès et de suivi des saisines, et les différents espaces d'information et de dialogue de l'institution.

La Défenseure des droits a rappelé le travail de simplification des procédures et des outils qui a été engagé récemment au sein de l'institution, ainsi que la nécessité d'une plus grande implication des associations et des personnes concernées dans l'élaboration des productions de l'institution.

La place centrale des pôles régionaux, acteurs de proximité sur les territoires, a également été soulignée, à travers l'exemple d'une expérimentation en cours dans le Pas-de-Calais (bassin minier) pour lutter contre le non-recours. Enfin, ces échanges ont permis à la Défenseure des droits d'acter la mise en place d'un comité d'entente « précarité » en 2023 afin de pérenniser un espace de concertation et de réflexion sur le sujet.

**Portrait**

## **ANAÏS BEAUPRÉS DE MONSALÈS**

**Cheffe de projet Transformation numérique au Secrétariat général**



### **Quel est votre parcours ?**

J'ai fait une prépa Sciences Po et un Master en droit pénal et carrières judiciaires à Bordeaux. En 2018, après avoir obtenu le concours de Directeur des services de greffe judiciaires, j'ai intégré le ministère de la justice sur le projet PORTALIS, un large projet de dématérialisation de la justice. J'ai développé des compétences en matière de numérique, tout en conservant le lien avec la partie juridique.

### **Quelles sont vos fonctions ?**

J'ai rejoint le Défenseur des droits en mars 2022 avec pour mission d'identifier des outils numériques pour améliorer la transversalité au sein de l'institution. Mon travail consiste à mettre en place de nouvelles solutions numériques pour améliorer le travail entre les agents, les délégués et les pôles régionaux de l'institution. Par exemple, nous sommes en train d'adopter un nouvel outil de travail collaboratif, Resana, où les données sont sécurisées et avec lequel nous pouvons co-rédiger des documents, travailler sur des projets, créer des sondages. Je travaille également sur l'amélioration de l'outil métier entre le siège et les délégués, ainsi que sur le formulaire et le suivi en ligne des réclamations des personnes qui nous saisissent.

Le numérique offre des solutions pour une organisation telle que celle du Défenseur des droits, dont le réseau territorial est très étendu. Pour les juristes, c'est plus de facilités dans le traitement des réclamations et pour les fonctions support, c'est un accès plus facile aux informations. Le numérique ne peut pas tout mais ma mission consiste à faire en sorte qu'il facilite notre travail.

**"Pour les juristes, c'est plus de facilités dans le traitement des réclamations et pour les fonctions support, c'est un accès plus facile aux informations. Le numérique ne peut pas tout mais ma mission consiste à faire en sorte qu'il facilite notre travail."**



# II. REDONNER TOUT SON SENS AU SERVICE PUBLIC : L'ACCÈS AUX DROITS COMME PRIORITÉ

## Éditorial

**DANIEL AGACINSKI**

Délégué général à la médiation

### RÉAFFIRMER LA PRIMAUTÉ DES DROITS

À côté des litiges inédits ou singuliers que l'on rencontre parfois en médiation, l'année 2022 a de nouveau été marquée par une série de difficultés récurrentes qui ont poussé des usagers de services publics à se tourner, toujours plus nombreux, vers le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux.

Les pages qui suivent le soulignent abondamment : que d'obstacles pour renouveler un titre de séjour, combien de ruptures d'aide au logement dues aux erreurs dans les données des organismes sociaux, et quels méandres dans les démarches numériques pour bénéficier de « MaPrimeRénov' » !

Dans chacune de ces situations, nous voyons des usagers privés d'un titre ou d'une prestation qui leur reviendrait de droit, en raison d'une organisation insuffisante ou inadaptée des services qui auraient dû les leur garantir.

Au mois de mai dernier, c'est la Cour des comptes elle-même qui a souligné que, dans les préfectures, les suppressions de postes de ces dernières années n'avaient pas été « réalistes ».

Elles ont eu, en revanche, des conséquences bien réelles sur la vie des ressortissants étrangers : allongement des délais d'instruction des demandes, ruptures de droits, précarité professionnelle et sociale.

Bien que le Conseil d'État semble déterminé à mieux encadrer les possibilités de dématérialisation des démarches, comme en atteste sa décision du 3 juin 2022, des administrations continuent de miser sur le « tout numérique », en espérant y gagner la possibilité de réduire les effectifs, mais en faisant courir aux usagers le risque d'y perdre l'accès à leurs droits.

**"(...) l'égal accès effectif de toutes et tous aux services publics ne peut pas être un simple objectif de politique publique parmi d'autres : il constitue le socle de ce que notre pays doit à chacun de ses habitants."**

C'est pourquoi le Défenseur des droits réaffirme que l'accès aux droits ne doit plus être la variable d'ajustement de services publics insuffisamment dotés.

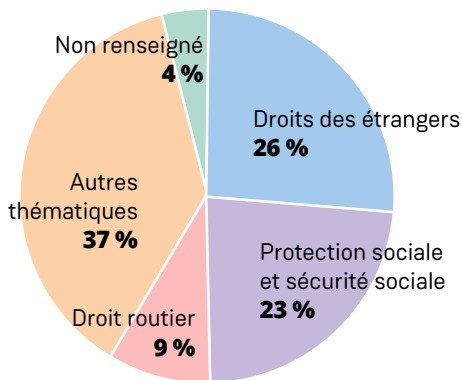
De ce point de vue, l'égal accès effectif de toutes et tous aux services publics ne peut pas être un simple objectif de politique publique parmi d'autres : il constitue le socle de ce que notre pays doit à chacun de ses habitants, la condition nécessaire pour former une société de citoyens libres, égaux et fraternels.

Cette idée, qui correspond à ce que le sociologue Robert Castel appelait la « citoyenneté sociale », nous rappelle la primauté des droits : c'est au nom des droits que sont instaurés les différents services publics et c'est en fonction de ces droits que doivent être calibrés leurs effectifs et définies leurs procédures.

Dire que les droits sont premiers, qu'ils viennent avant les devoirs, c'est aussi souligner que les contrôles, les restrictions, les sanctions, que les administrations sont amenées à décider, ne sont légitimes que pour autant qu'ils sont nécessaires à la préservation des droits.

En dépit des pressions budgétaires ou organisationnelles qui pèsent sur eux, les services publics doivent donc garder pour boussole les droits de leurs usagers. Pour sa part, le Défenseur des droits continuera d'agir pour que s'enracine dans l'ensemble des administrations une véritable « culture des droits ». Et la médiation, espace de dialogue au sein duquel l'utilisateur peut se faire entendre, doit jouer un rôle dans le développement de cette culture.

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics par thématique, 2022**



**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine des services publics reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 82 202).

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant le droit des étrangers par sous-thématique, 2022**

Titre de séjour	70 %
Regroupement familial	7 %
Naturalisation	5 %
État civil des étrangers	2 %
Visa	2 %
Autorisation de travail	1 %
Asile	1 %
Autre	3 %
Non renseigné	9 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine des services publics concernant le droit des étrangers reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 21 666).

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la protection sociale et de la sécurité sociale par sous-thématique, 2022**

Pension de vieillesse	23 %
Assurance maladie	17 %
Prestations familiales	16 %
Aide sociale	12 %
Handicap	8 %
Assurance chômage	6 %
Affiliations ou cotisations	4 %
Autre	6 %
Non renseigné	8 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine des services publics concernant la protection sociale et la sécurité sociale reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 19 151).

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant le droit routier par sous-thématique, 2022

Permis de conduire	38 %
Contestation contravention	17 %
Certification immatriculation	9 %
Forfait post stationnement (FPS)	7 %
Amende forfaitaire délictuelle	4 %
Non réception de l'amende initiale ou forfaitaire majorée	4 %
Certificat cession non enregistré	4 %
Autre	9 %
Non renseigné	8 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine des services publics concernant le droit routier reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 7 324).

## 1. LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS : TOUJOURS DES PRÉJUDICES PORTÉS AUX DROITS DES USAGERS

### Le rapport « Dématérialisation des services publics : où en est-on ? »

Trois ans après la publication d'un premier rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, dans lequel le Défenseur des droits alertait sur la dématérialisation à marche forcée, la Défenseure des droits a souhaité réaliser un travail de suivi des effets de la dématérialisation des procédures administratives, qui a connu une nouvelle accélération avec la pandémie de Covid-19.

Pour ce faire, l'institution s'est appuyée sur ses saisines mais également sur l'audition des associations qui aident des usagers, d'élus locaux, des administrations, et des usagers eux-mêmes, notamment des personnes en

situation de précarité numérique et des jeunes.

Publié le 15 février 2022, le rapport souligne que la dématérialisation des services publics - qui s'accompagne souvent de la fermeture de guichets de proximité - entraîne un report systématique sur l'utilisateur de tâches et de coûts qui incombaient auparavant à l'administration. L'utilisateur doit s'équiper, s'informer, le cas échéant se former pour être capable d'effectuer ses démarches en ligne et ne pas commettre d'erreur au risque de se retrouver en situation de non-accès à ses droits. La Défenseure des droits a rappelé dans ce nouveau rapport que la dématérialisation devait s'inscrire comme une offre supplémentaire et non substitutive au guichet, au courrier papier ou au téléphone. Cela suppose de laisser à chaque usager le choix de son mode de relation avec l'administration, mais aussi de ne pas faire porter à l'utilisateur la responsabilité des éventuelles difficultés qu'il rencontre. La mise en œuvre d'une politique du contact omnicanal (numérique, téléphone, courrier, guichet...) doit donc être approfondie et accélérée. Ces constats et ces nouvelles recommandations ont été largement relayés par l'institution dans de nombreux colloques, interviews, groupes de travail, rendez-vous ministériels et auditions par le Parlement.

### Dans le Grand-Ouest, dématérialisation et majeurs protégés

Le pôle Bretagne-Pays-de-la-Loire est intervenu en septembre devant des directions d'associations tutélaires membres du GESTO Grand Ouest de la France, autour de la question de la dématérialisation des services publics et des personnes vulnérables, en particulier des majeurs protégés. Cette rencontre a permis de présenter l'action du Défenseur des droits dans les différents territoires de l'Ouest, ainsi que le rapport sur les effets de la dématérialisation, qui comprend un volet dédié à la situation des majeurs protégés, des personnes en situation de handicap, et des personnes éloignées du numérique et en ruralité.

**Portrait**

## **NASSERA BECHROURI**

**Chargée de mission au pôle Action territoriale, formation, accès des jeunes aux droits**



### **Quel est votre parcours ?**

Après mon Master en développement territorial à l'université de Paris-Est Marne-la-Vallée, j'ai rejoint le Groupement d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) en 2001, sur la question des discriminations liées à l'origine. Plus tard, le GELD est devenu la HALDE puis le Défenseur des droits.

### **Quelles sont vos fonctions ?**

Depuis 2020, je suis chargée de mission « Services publics et appui aux territoires ». J'appuie les pôles régionaux dans leur mission de promotion de l'égalité sur leurs territoires. Je contribue également à l'organisation d'actions d'information, de sensibilisation et de valorisation pour assurer la promotion de l'accès aux services publics. J'élabore et rédige des notes d'analyses, des éléments de présentation, des articles ou des rapports thématiques de l'institution.

**"Il y a du sens à ce que le travail réalisé par le Défenseur des droits aide directement la réflexion de ceux qui défendent les personnes au cœur des territoires."**

### **Quel regard portez-vous sur l'année écoulée ?**

Cette année nous avons rendu public un rapport de suivi, qui fait le point, trois ans après nos premiers constats, sur les conséquences de la dématérialisation des services publics sur les droits des usagers. Car la dématérialisation des démarches se poursuit et nous recevons toujours plus de réclamations de personnes qui ne s'en sortent pas. Dans ce rapport, nous avons donné la parole aux personnes concernées, aux jeunes d'abord pour comprendre leurs difficultés avec le numérique mais aussi à des personnes en situation de précarité. Leurs témoignages et leurs propositions nous ont véritablement servi dans notre travail. J'ai également été interpellée par l'écho qu'ont rencontré nos constats et nos recommandations : nous avons pu échanger avec des pays étrangers, du sud de la Méditerranée en particulier, qui font face aux mêmes enjeux de dématérialisation. En France, à titre d'exemple, la municipalité de Rennes nous a demandé de venir présenter le rapport à leurs élus et à un groupe d'usagers réunis dans une instance citoyenne dédiée au numérique responsable. Il y a du sens à ce que le travail réalisé par le Défenseur des droits aide directement la réflexion de ceux qui défendent les personnes au cœur des territoires.



## **Devenir Français par naturalisation : recommandations visant à faire respecter les droits des usagers du service public**

S'appuyant sur de nombreuses réclamations reçues sur ce sujet, la Défenseure des droits a rendu, le 22 février 2022, un rapport sur l'accès au service public de la naturalisation, dans lequel elle formule 18 recommandations à destination du ministre de l'intérieur. Dans ce rapport, la Défenseure des droits rappelle que l'accès au service public, qu'il soit physique ou numérique, est un droit pour toute personne qui souhaite déposer un dossier de naturalisation. Cependant, le nombre de rendez-vous proposés pour déposer cette demande est largement insuffisant pour répondre aux besoins actuels. La mise en place d'une nouvelle plateforme dans certains départements permettant la dématérialisation totale du dépôt de la demande ne permet pas d'endiguer ce phénomène. Ces difficultés d'accès portent atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public.

En outre, de nombreuses saisines ont mis en exergue le retard des préfectures dans l'enregistrement du dossier, une fois celui-ci déposé. La Défenseure des droits a donc recommandé la délivrance d'un accusé de réception dès le dépôt du dossier et la remise dans un délai raisonnable d'un récépissé dès l'enregistrement du dossier afin que le délai d'instruction légal, fixé à 12 ou 18 mois selon les situations, puisse commencer à courir.

## **Les difficultés de prise de rendez-vous pour les demandeurs de titres d'identité**

Plusieurs réclamants ont saisi le Défenseur des droits sur des délais excessifs pour obtenir un rendez-vous pour déposer leur demande de titres d'identité (carte nationale d'identité et passeport), ce qui causait des difficultés dans les actes de la vie courante (naissance, inscription au permis de conduire, ouverture d'un compte bancaire, voyage programmé...). Dans l'un des dossiers, n'ayant obtenu aucun rendez-vous dans une commune proche de son domicile, le réclamant a obtenu un rendez-vous à 200 km de son domicile afin de déposer une demande.

Le Défenseur des droits a saisi les autorités compétentes (la mairie et le centre d'expertise et de ressources des titres de la préfecture) afin de raccourcir les délais d'attente et de permettre le dépôt des demandes dans une commune proche du domicile des réclamants. Ses interventions ont permis de régler les situations. (RAA-2022-037 ; RAA-2022-038 ; RAA-2022-039)

Dans un dossier, la mairie a également ajouté des plages horaires supplémentaires pour permettre aux usagers, justifiant d'une urgence ou de difficultés particulières, d'obtenir un rendez-vous.

## **Le Conseil d'État conforte les recommandations du Défenseur des droits relatives au renouvellement des cartes nationales d'identité (CNI) facialement périmées**

Dans sa décision-cadre MSP-2016-330 du 21 décembre 2016, le Défenseur des droits avait recommandé au ministre de l'intérieur de rappeler aux représentants du corps préfectoral, aux maires et aux services consulaires français qu'ils étaient tenus de délivrer une nouvelle CNI aux ressortissants français sollicitant le renouvellement de leur titre, sur simple demande, et nonobstant la circonstance que leur CNI bénéficient d'une prorogation de validité de 5 ans en application du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013.

Face au refus du ministre de l'intérieur de suivre cette recommandation, le Défenseur des droits a continué de saisir régulièrement l'administration pour obtenir des réexamens à la suite de décisions de refus de renouveler une CNI facialement périmée (Règlements amiables RA-2022-066, RA-2023-002).

Le Défenseur des droits a également présenté des observations devant le tribunal administratif de Strasbourg dans le cadre d'un recours contentieux. Cette procédure a conduit le Conseil d'État, dans une décision n° 459599 du 2 décembre 2022, à conforter les recommandations de la Défenseure des droits en jugeant que l'autorité préfectorale ne pouvait refuser de renouveler une CNI facialement périmée au motif que le titre bénéficie d'une prorogation de validité et que l'utilisateur est titulaire d'un passeport.

Portrait

## MADELEINE JAYLE

Juriste au pôle Justice et libertés



### Quel est votre parcours ?

J'ai rejoint le Défenseur des droits en décembre 2020, après avoir exercé comme avocate dans un cabinet spécialisé en droit des étrangers à Lyon. C'est un droit à la fois très technique et très humain, nous sommes au cœur de l'histoire des personnes. Cette expérience m'a appris qu'il n'y avait pas de fatalité, on peut toujours agir pour la défense des droits des personnes vulnérables.

**"C'est un droit à la fois très technique et très humain, nous sommes au cœur de l'histoire des personnes. Cette expérience m'a appris qu'il n'y avait pas de fatalité, on peut toujours agir pour la défense des droits des personnes vulnérables."**

### Quelles sont vos fonctions ?

Les groupes de travail auxquels je participais en tant qu'avocate avaient toujours à l'esprit le travail du Défenseur des droits. Je me suis dit qu'exercer au Défenseur des droits correspondait bien à la manière dont j'avais envie de défendre les personnes : ici on peut intervenir en amont, par la médiation. C'est assez essentiel pour moi de savoir qu'on peut éviter aux personnes d'aller au contentieux.

En tant que juriste, je traite les réclamations dont l'institution est saisie en matière de nationalité française. À mon arrivée au sein de l'institution, j'ai travaillé sur les dysfonctionnements de la procédure de naturalisation, qui ont donné lieu à un rapport publié en février 2022.

En effet, si la décision d'octroyer la nationalité française à une personne étrangère appartient à l'administration, nous avons constaté que l'accès au guichet pour solliciter sa naturalisation était très difficile. En outre, une fois que la demande est déposée, les usagers attendent parfois plusieurs années pour obtenir une réponse, sans avoir d'informations précises sur l'évolution de leur demande. Nous avons fait dix-huit recommandations afin d'améliorer l'accès au service public de la naturalisation.

Désormais, je m'occupe davantage des situations dans lesquelles les personnes sont de nationalité française mais rencontrent des difficultés pour le prouver et pour obtenir un certificat de nationalité française, ou tout simplement la délivrance de leurs titres d'identité français. Les situations sont souvent très délicates.



### **L'adoption d'une Charte sur la transformation numérique**

La Défenseure des droits, le Défenseur des enfants et le Délégué général à la médiation ont participé au XI<sup>e</sup> Congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF) au Maroc, les 17 et 18 mai 2022, qui a réuni 78 participants issus de 24 institutions de l'espace francophone.

La rencontre, consacrée au thème « Transformation numérique et accès aux droits, enjeu commun dans l'espace francophone », a été l'occasion pour les médiateurs d'échanger sur la protection des données à caractère personnel, l'accès aux droits ou encore la garantie d'un accès à l'identité pour tous les enfants.

Au terme de ce Congrès, les membres de l'AOMF ont adopté la Charte de Marrakech portant sur la protection des droits des usagers des services publics en matière numérique. Considérant que la transformation numérique bouleverse les pratiques de prestation des services publics et de relation à l'utilisateur, les médiateurs formulent des recommandations aux autorités les invitant à mettre en place ou à mettre à jour un cadre juridique de nature à garantir les droits fondamentaux des usagers tels que le respect de la vie privée, le droit

d'accès à internet et aux outils informatiques avec une attention particulière pour la protection des personnes les plus vulnérables.

### **La Défenseure des droits à Marseille : un déplacement consacré à l'accès aux droits sociaux des personnes vulnérables et aux difficultés de la dématérialisation**

La Défenseure des droits s'est rendue les 24 et 25 février 2022 à Marseille, accompagnée du Délégué général à la médiation, où ils ont pu découvrir des initiatives en faveur de l'accès aux droits des personnes les plus vulnérables. Ils ont visité le Château en santé, installé dans un des quartiers Nord de la ville, qui développe à partir de consultations médicales une approche visant à prendre soin des habitants, favoriser l'accès aux soins et lutter contre les inégalités sociales de santé.

Ils ont également visité l'Auberge marseillaise, ancienne auberge de jeunesse transformée en centre d'hébergement pour les femmes, seules ou avec enfants, en situation de précarité, porté par la ville de Marseille, avec un collectif pluridisciplinaire d'associations (aide aux victimes de violence, aide à la sortie de la prostitution...). Les échanges avec les intervenants et les femmes hébergées ont montré l'importance du sujet du logement dans

l'accès aux droits mais aussi la nécessité d'une approche globale pour les publics vulnérables du fait de la multiplicité de ruptures de droit qu'ils connaissent (difficultés pour l'accès à la santé, les titres de séjour, l'état civil, l'accès aux droits sociaux, la parentalité...).

**"Défendre les droits impose de refuser les glissements et relégations qui placent les personnes les plus vulnérables dans des zones de non-droit. Cela suppose d'accorder une vigilance constante aux phénomènes et tendances qui y contribuent." (Claire Hédon)**

Le déplacement a également été largement consacré à la dématérialisation comme un frein supplémentaire à l'accès aux droits pour les publics vulnérables et étrangers. Des illustrations de ces difficultés ont été détaillées à la Défenseure des droits lors du repas qu'elle a partagé avec les habitantes et habitants au centre social de la cité de la Viste dans le 15<sup>e</sup> arrondissement. D'autres exemples ont été rapportés par les délégués du Défenseur des droits du département des Bouches-du-Rhône que Claire Hédon a réunis pour un échange à la Maison de la Justice et du Droit.

À l'occasion de ce déplacement, la Défenseure des droits et le Délégué général à la médiation ont présenté le rapport *Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ?* publié quelques jours plus tôt à la presse locale, au Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet des Bouches-du-Rhône, qu'elle a notamment alerté sur le déploiement de l'Administration numérique pour les étrangers en France, et aux responsables des réseaux gestionnaires de points d'accueil dans les quartiers prioritaires de Marseille.

La question des impacts de la dématérialisation est une préoccupation forte pour ces structures, non seulement pour les publics accueillis mais, aussi, dans le quotidien des médiateurs sociaux et des accompagnateurs.

## **Réfugiés ukrainiens : quelles bonnes pratiques pour l'accueil de personnes particulièrement vulnérables ?**

Le 24 mars 2022, la Défenseure des droits s'est rendue au centre d'accueil installé Porte de Versailles dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris pour les personnes fuyant la guerre en Ukraine. Elle a salué la prise en charge globale de ces personnes en un lieu unique sous l'autorité de la préfecture d'Île-de-France avec notamment un guichet de la Préfecture de police délivrant immédiatement une autorisation provisoire de séjour (APS) de 6 mois munie d'une autorisation de travail, un guichet de l'OFII ouvrant les droits à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) avec une carte et son code, un guichet de la CPAM ouvrant sans délai les droits à la protection universelle maladie (PUMA)... Mais aussi, la qualité de l'accueil avec un dortoir de 400 places pour les personnes en transit ou qui ne peuvent accéder à un hébergement d'urgence le jour même, la présence de France terre d'asile pour trouver des hébergements en prenant en compte les choix de la personne ou de la famille, et même un espace pour accueillir les enfants laissant la possibilité aux parents de se consacrer aux démarches. Un exemple de ce qui devrait être mis en place pour l'accueil de tous les réfugiés, quelles que soient leurs origines.

Lors de la présidence française de l'Union européenne, la Défenseure des droits a porté plusieurs sujets sur la scène européenne en lien avec ses homologues. Elle a ainsi co-organisé avec la médiatrice européenne, Emily O'Reilly, une conférence du Réseau européen des Médiateurs. Les ombudsmans européens ont échangé autour de leur rôle en temps de crise, en particulier concernant la guerre en Ukraine et les initiatives mises en place par chacun pour venir en aide aux réfugiés. La Défenseure des droits a rappelé que tous les étrangers doivent être accueillis dans le respect de leurs droits fondamentaux. Elle a souligné que le Défenseur des droits peut être saisi pour assurer l'effectivité de leurs droits. Un *flyer* de présentation de l'institution et des moyens de la saisir a été mis à disposition dans les lieux qui accueillent les réfugiés ukrainiens.

## 2- DES DÉFAILLANCES ET DES PRATIQUES DES ADMINISTRATIONS QUI PEUVENT COÛTER CHER AUX USAGERS

### Les dysfonctionnements du dispositif « MaPrimeRénov' »

Depuis la mise en place du dispositif d'aide pour la rénovation énergétique MaPrimeRénov' en 2020, le Défenseur des droits a été saisi de plus de 500 réclamations. Les services ont sollicité l'Agence nationale de l'habitat (Anah) de ces situations individuelles et constaté à cette occasion de nombreux écueils dans le traitement des demandes, tels que les problèmes techniques affectant la plateforme, le défaut d'information, les délais de traitement et les difficultés liées à la dématérialisation totale de la procédure, ayant entraîné d'importantes conséquences pour les usagers, les obligeant à passer l'hiver sans chauffage pour certains, à contracter des prêts pour d'autres ou encore les privant du bénéfice de l'aide pour défaut de respect de la procédure.

Face à ces atteintes aux droits des usagers, la Défenseure des droits a recommandé à l'Anah de :

- mettre en place les mesures de nature à résoudre définitivement les difficultés techniques affectant sa plateforme ;
- diminuer les délais de traitement des dossiers confrontés à des difficultés ;
- améliorer l'information des usagers et la communication dans les décisions des éléments d'analyse de nature à les justifier ;
- prendre l'attache de ses ministères de tutelle afin de mettre en place un canal de dépôt des demandes en complément de la procédure dématérialisée ;
- régulariser l'ensemble des demandes d'aide n'ayant pu aboutir en raison de difficultés imputables à la mise en œuvre du dispositif, tels que les dysfonctionnements techniques, les délais de traitement des dossiers ou l'absence de prise en compte des avis de dégrèvement.

À la suite de la publication de cette décision, ce sont plus de 700 réclamations supplémentaires qui ont été reçues par l'institution (Chiffre au 1<sup>er</sup> février 2023).

Face au risque de banalisation des situations courantes de non-respect des droits, ces petits « accrocs » quotidiens aux droits des personnes, face au manque de visibilité de problématiques épineuses, ou certaines entraves peuvent s'accumuler au cours de la vie, à tout âge, dans tout type de démarche. Les équipes du Défenseur des droits se mobilisent pour permettre au plus grand nombre d'identifier des situations dans lesquelles l'institution peut leur apporter des réponses et un recours parfois insoupçonné.

### Sans chaudière en plein hiver

Une femme âgée souhaitait changer sa chaudière et bénéficier de la Prime Rénov'. Elle a alors créé un compte sur le site de l'Anah mais, malgré plusieurs tentatives et échanges avec les services de l'Anah, elle n'est pas parvenue à compléter son dossier et notamment à enregistrer son devis pour finaliser sa demande.

Sa chaudière ayant cessé de fonctionner, elle a alors été privée d'eau chaude et de chauffage en plein hiver. Elle a donc décidé de procéder aux travaux avant la réponse de l'Anah la privant en principe du bénéfice de la Prime Rénov'.

Le Défenseur des droits a alors saisi l'Anah pour que soient pris en compte les problèmes techniques rencontrés par la réclamante. Après plusieurs échanges avec les services de l'Anah, ces derniers ont annulé la première demande afin de créer un nouveau dossier et le versement de l'aide a pu intervenir.

Portrait

## LAURENCE MARQUETTY

Juriste au pôle Services publics



### Quel est votre parcours ?

J'ai commencé par exercer en tant qu'avocate dans un cabinet parisien spécialisé dans le droit public et le droit de la concurrence. Dans ce cadre, j'ai eu à traiter un dossier dans lequel mon client avait également saisi le Défenseur des droits, dont la qualité d'analyse juridique a éveillé mon intérêt. Quand j'ai vu une offre d'emploi pour le pôle Services publics du Défenseur des droits, j'ai décidé de postuler et, pour l'anecdote, j'ai finalement remplacé la juriste qui avait travaillé sur la situation de mon client.

**"... des avancées ont déjà eu lieu, telles que la prise en charge des avis d'imposition rectificatifs, une meilleure information des usagers sur le dispositif et une cellule spécifique créée au sein de l'Anah pour répondre aux difficultés des personnes."**

### Quel regard portez-vous sur l'année écoulée ?

En tant que juriste, je traite des réclamations liées aux difficultés d'accès des usagers aux services publics, et notamment leur accès aux aides publiques telles que la prime à la conversion pour les véhicules peu polluants ou le fond de solidarité COVID pour les entreprises.

Cette année, les dossiers relatifs à MaPrimeRénov' ont occupé une grande partie de mon activité. Mise en place en 2020, cette aide est destinée à aider les ménages à financer leurs rénovations énergétiques. Elle est accessible exclusivement en ligne,

or il y a eu de gros dysfonctionnements techniques avec le site. Cela a donné lieu à des situations très problématiques pour beaucoup de familles : certaines ont été contraintes d'effectuer leurs travaux avant d'avoir obtenu l'accord préalable de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) les privant ainsi de l'aide ; d'autres ont attendu, mais ont ainsi dû passer l'hiver dans des conditions de précarité énergétique ; d'autres encore ont dû faire face à d'importants délais de traitement de leurs dossiers, ce qui a eu pour effet de fragiliser leur situation économique. En deux ans, nous avons ainsi eu à traiter environ 500 demandes. Nous avons systématiquement saisi l'Anah, organisme chargé du dispositif, de chaque situation individuelle, et rendu une décision pour recommander des améliorations du dispositif. Nous recevons encore des dossiers qui sont désormais pris en charge par les délégués territoriaux, mais des avancées ont déjà eu lieu, telles que la prise en charge des avis d'imposition rectificatifs, une meilleure information des usagers sur le dispositif et une cellule spécifique créée au sein de l'Anah pour répondre aux difficultés des personnes.

### **La facturation de tickets modérateurs participant aux frais d'intervention des structures mobiles d'urgence et de réanimation (Smur)**

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs patients qui contestent la facturation d'un ticket modérateur au titre de leur participation aux frais d'intervention des SMUR concernant un transport entre leur domicile et l'hôpital.

Selon les hôpitaux concernés, la légalité des titres de recettes est fondée sur l'arrêté des tarifs de prestations pris par le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS), compétente en application du code de la santé publique et de l'article 4 du décret n° 2009-213 du 23 février 2009.

La Défenseure des droits a appelé l'attention du ministère chargé de la santé et prévention sur cette pratique de facturation qu'elle estime contraire au droit applicable. Depuis, cette position a été confirmée par les juridictions administratives et judiciaires et la disposition du décret évoqué précédemment portant sur le tarif de prestation pour les interventions de la Smur a été abrogée.

Le ministre chargé de la santé et de la prévention a informé la Défenseure des droits qu'il avait demandé aux ARS concernées de se mettre en relation avec les hôpitaux pour qu'ils procèdent à l'annulation des titres de recettes, ainsi qu'au remboursement des sommes déjà perçues.

Les réclamants ont informé le Défenseur des droits que les trésoreries hospitalières avaient procédé à l'annulation de leur facture et qu'ils avaient été remboursés ([RA-2022-065](#)).

### **Infractions routières : des erreurs fréquentes sur la personne**

Une femme a reçu un avis de saisie à tiers détenteur pour des infractions routières d'un montant de 8 000 euros, sans avoir été préalablement destinataire d'aucun avis d'infraction. Pensant être victime d'une usurpation d'identité, elle a déposé plainte et adressé un recours auprès du Centre de traitement des infractions. Sa démarche est restée sans suite.

Quand elle a reçu un avis d'huissier, elle a saisi le Défenseur des droits. Le délégué chargé du dossier est alors intervenu auprès de l'officier du ministère public, du cabinet d'huissier, mais aussi auprès de la trésorerie du contrôle automatisé, qui a répondu, par téléphone, qu'il s'agissait bien d'une erreur d'identité et que la procédure à l'encontre de la réclamante allait être annulée.

Une réussite en demi-teinte pour ce dossier : la saisie par huissier a pu être évitée, mais ni la victime, ni le Défenseur des droits n'ont obtenu de réponse officielle écrite de l'administration. Ce type d'erreur est hélas encore trop fréquent, sans que l'administration reconnaisse toujours sa responsabilité dans le dysfonctionnement du système.

### **Des indus qualifiés de frauduleux, souvent sans preuve ni respect des délais de prescription**

Dans la lignée du [rapport](#) précédent sur la fraude, le Défenseur des droits continue d'être saisi de réclamations portant sur des indus qualifiés de frauduleux par les organismes de Sécurité sociale sans que soit réellement démontrée l'intentionnalité et sans que soient respectés les délais de prescription, les caisses recouvrant l'intégralité des indus.

Ainsi, une réclamante a reçu une notification d'indus de revenu de solidarité active d'un montant de 10 515 euros qualifié de frauduleux par la collectivité territoriale en raison de fausses déclarations supposées.

En appel, le juge pénal a estimé que les faits reprochés n'apparaissaient pas constitués pour une certaine période et étaient prescrits pour la période antérieure.

Pour la période non prescrite, la collectivité a indiqué qu'elle entendait maintenir le recouvrement de sa créance dont le solde s'élevait désormais à 4 835 euros.

La réclamante, qui estimait que la décision de justice du juge pénal interdisait la poursuite du recouvrement de l'indu, a sollicité l'aide du Défenseur des droits par l'intermédiaire de son avocat.

Considérant que les dispositions de l'arrêt, sur l'action publique comme sur l'action civile, avaient pour effet d'annuler l'indu et d'interdire son recouvrement en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée au pénal, les services du Défenseur des droits ont écrit à la collectivité territoriale.

Conformément à l'avis de la Défenseure des droits, la collectivité a procédé à l'annulation de l'indu de RSA, d'un montant de 10 515 euros et les sommes déjà remboursées ont été restituées par la collectivité.

### **Le complément de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) : une mauvaise interprétation des textes préjudiciable aux bénéficiaires**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la suppression du versement du complément de ressources par la Caisse d'allocations familiales (Caf), prestation que l'intéressé percevait en complément de l'allocation aux adultes handicapés. Cette suppression a pris effet lorsque le réclamant a atteint l'âge légal de la retraite, la Caisse d'allocations familiales considérant, à tort, que le complément de ressources ne pouvait plus être versé au-delà de cet âge.

L'interprétation des textes applicables à cette situation, confortée par la jurisprudence de la Cour de cassation en date du 19 septembre 2019 (pourvoi n°18-17.817) a conduit les services du Défenseur des droits à demander à la Caf le rétablissement du complément de ressources, rétroactivement à compter de sa suppression en juillet 2021.

Le Défenseur des droits a constaté que l'interprétation erronée des textes par les Caf résultait d'instructions de la Caisse nationale

d'allocations familiales (Cnaf). Il a donc été demandé à la Cnaf de revoir ses instructions pour les mettre en conformité avec les textes applicables, tels qu'interprétés par la Cour de cassation.

Les services du Défenseur des droits ont, en outre, alerté de cette situation le ministère de tutelle des caisses d'allocations familiales, plus précisément la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le 11 mars 2022, la DGCS a pris une instruction demandant aux organismes en charge du versement du complément de ressources de maintenir celui-ci lorsque l'allocataire continue de percevoir l'AAH en complément de sa/ses pension(s) de vieillesse, sous réserve qu'il continue de remplir les autres conditions de son versement.

Cette même instruction prévoit la possibilité, pour les personnes concernées par une suppression du complément de ressources alors qu'elles auraient dû continuer à le percevoir, de bénéficier d'un rappel dans des conditions restant à définir.

Dans le cas d'espèce, la Caf a répondu favorablement à la demande du Défenseur des droits, en rétablissant le versement du complément de ressources au profit du réclamant, rétroactivement, à compter du mois de juillet 2021.

### **Retraités résidant à l'étranger : l'exigence de pièces parfois contraaires aux dispositions légales et supra-légales par les caisses de retraite**

Le Défenseur des droits a été saisi par une réclamante demeurant en Espagne qui ne percevait plus, depuis octobre 2019, sa pension de retraite au motif que son certificat de vie, permettant aux administrations de vérifier le non-décès d'un usager, n'aurait pas été transmis à la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat).

La réclamante lui avait pourtant transmis sa pièce d'identité, son certificat de vie, un relevé d'identité bancaire ainsi que la copie de son acte de naissance, établis par les services de l'état civil espagnols ; la caisse ayant demandé une attestation d'existence mentionnant son



état civil complet, établie et authentifiée par le Consulat ou l'Ambassade de France de son pays de résidence.

Alternativement, il lui était proposé d'envoyer l'original du certificat médical mentionnant son état civil complet valant certificat de vie, l'original de son extrait d'acte de naissance avec mentions marginales datant de moins de 3 mois ainsi qu'une copie de sa carte nationale d'identité en cours de validité, l'ensemble de ces documents devant être traduits par un traducteur assermenté.

La demande de produire un certificat de vie établi et authentifié par le Consulat ou l'Ambassade de France apparaît contraire au règlement n°2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016.

Le Défenseur des droits a également rappelé, s'agissant de l'exigence de présenter un certificat d'existence établi par les autorités françaises, que la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt rendu le 2 décembre 1997, avait énoncé que « *les autorités administratives et judiciaires d'un État membre sont tenues de respecter les certificats et actes analogues relatifs à l'état des personnes qui émanent des autorités compétentes des autres États membres, à moins que leur exactitude ne soit sérieusement ébranlée par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause* ».

Le dossier a été régularisé par la Carsat avec la remise en paiement de la pension personnelle et du fonds national de solidarité pour un montant total de 8 793 euros.

## **Droit à l'information sur les retraites : le compte n'y est pas**

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de personnes rencontrant des difficultés pour connaître leurs droits à la retraite. Il a ainsi été saisi d'une réclamation relative à la contestation des droits à la retraite d'une personne ayant exercé une profession libérale qui n'avait pas été informée des conséquences du non-paiement de ses cotisations en temps utile. Les cotisations de retraite de base payées en retard par l'intéressé, plus de cinq ans après leur date d'exigibilité, n'avaient pas été prises en compte pour le calcul de sa pension.

Estimant qu'une telle sanction portait une atteinte excessive à l'intérêt patrimonial que constitue le droit individuel à pension, protégé par l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Défenseur des droits a formulé des observations devant la Cour de cassation.

Par un arrêt en date du 2 juin 2022 (Pourvoi n° 21-16.072), la Cour de cassation a suivi ce raisonnement et considéré que « *ce dispositif, en tant qu'il exclut toute prise en considération, pour le calcul de la pension de retraite de base, des cotisations acquittées plus de cinq ans après leur date d'exigibilité, constitue une ingérence dans le droit de propriété des assurés affiliés à ce régime en portant atteinte à la substance de leurs droits à pension* ». Elle a jugé, en conséquence, qu'il y avait lieu d'écarter l'application de l'article litigieux.

Dans le cas d'une autre réclamation similaire, le Défenseur des droits a considéré que l'assurée réclamante n'était pas responsable du paiement tardif des cotisations car elle avait correctement déclaré son revenu annuel dans le délai requis et que la caisse avait failli dans l'exécution de sa mission de calcul et d'appel des cotisations correspondant au revenu déclaré.

En réponse, la médiatrice de la caisse a accepté de lever la prescription de l'acquisition des points pour l'année concernée.

La réclamante a ainsi pu acquérir des points de retraite de base en contrepartie du paiement des cotisations correspondant au revenu qu'elle avait déclaré pour l'année en cause.



### **Retraite dans la fonction publique : des difficultés persistantes**

De nombreux agents publics rencontrent des difficultés au moment de liquider leur retraite, que le Défenseur des droits parvient souvent à résoudre en ayant un rôle de médiateur entre les nombreux acteurs impliqués (anciens employeurs et multiples caisses de retraite, tant principales que complémentaires). Les interventions dans les dossiers de polypensionnés – ceux qui ont cotisé au cours de leur carrière auprès de plusieurs caisses et régimes de retraite différents – sont particulièrement représentatives de ce rôle, qui permet de tirer les conséquences juridiques de situations de fait avérées.

Ainsi, une administratrice générale intervenant dans le secteur des organismes liés à la crise sanitaire au sein d'un ministère, polypensionnée au régime général, avait accompli les démarches pour liquider sa pension au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Compte tenu d'une reprise de l'épidémie de Covid-19 entraînant une surcharge de travail pour son service, elle avait demandé à son ministère de reporter son départ en retraite, ce qui lui avait été accordé. Elle avait ainsi exercé ses fonctions pendant un trimestre supplémentaire.

Souhaitant que cette période puisse être prise en compte dans le calcul de sa retraite de la fonction publique, l'intéressée s'était tout d'abord heurtée au refus du service des retraites de l'État, qui sollicitait la notification d'une nouvelle date de départ en retraite de la part du régime général. Or, la retraite au régime général ayant été liquidée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et l'intéressée, du fait de l'imprévisibilité des circonstances, n'ayant pas pu contester cette date en temps utile, il lui était opposé le principe de l'intangibilité des pensions liquidées.

Toutefois, le régime général, constatant parallèlement qu'elle n'avait pas cessé son activité au 1<sup>er</sup> janvier et avait continué à percevoir son traitement de la fonction publique, lui avait notifié un trop-perçu de pension, qu'elle avait réglé.

À la suite d'une demande de réexamen de la Défenseure des droits, au vu des nécessités de service imprévisibles et exceptionnelles dans lesquelles la réclamante avait été amenée à poursuivre son activité et de son remboursement du trop-perçu, le service des retraites de l'État, dans des délais très brefs, a accepté de valider cette période d'emploi et a émis un nouveau titre de pension prenant en compte le dernier trimestre travaillé, au titre de la surcote.

## **Rupture de droits avant la retraite : des interprétations contradictoires, un coût pour les personnes concernées**

Le Défenseur des droits a traité la situation d'une réclamante, âgée de 62 ans, demandeuse d'emploi, qui était susceptible de faire valoir ses droits à retraite du régime général, à taux plein, dès lors qu'elle totalisait 167 trimestres validés au 1<sup>er</sup> octobre 2021, pour un départ effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Mais elle avait effectué une partie de sa carrière en Allemagne et, selon qu'on se réfère à la réglementation nationale ou européenne, le nombre de trimestres retenus pour le calcul du montant de sa pension et la date de son départ en retraite divergent. Pôle emploi a suspendu le versement de son allocation de retour à l'emploi jusqu'à la validation par la Carsat de son dossier de retraite.

C'est dans ce contexte qu'elle a fait appel au Défenseur des droits pour sortir de cet imbroglio. Le délégué est intervenu auprès de la Carsat et de Pôle emploi pour démêler les interprétations contradictoires des droits de la réclamante.

Son action a permis une sortie heureuse de cette situation confuse : la réclamante a obtenu la réouverture de ses droits au titre de l'allocation de retour à l'emploi, pour une durée de 803 jours, mais également la mise en paiement d'un rappel d'un montant de 1 335 euros.

## **L'avis au Parlement de la Défenseure des droits sur les régimes sociaux et de retraite**

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, la Défenseure des droits a été auditionnée par le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « régimes sociaux et de retraite ».

Elle a rappelé que le droit à l'information sur la retraite devait permettre à chaque assuré de disposer, tout au long de sa carrière et au moment de la préparation de son départ à la retraite, d'une vision consolidée de ses droits

acquis et d'une évaluation du futur montant de sa retraite. Pourtant les réclamations traitées par l'institution conduisent à s'interroger sur l'effectivité de ce droit.

Les assurés rencontrent des difficultés, liées au manque de lisibilité des dispositions législatives, à la complexité des calculs opérés, en un mot à la connaissance et la compréhension des droits ouverts. Ce constat vaut plus encore pour les personnes éloignées du droit et les personnes précaires.

De plus, dans l'avis n°21-05 du 21 octobre 2022, la Défenseure des droits a rappelé la nécessité d'offrir aux usagers la possibilité de choisir réellement leurs modes d'interaction avec les administrations et les organismes de retraite. Si le développement du numérique dans la mise en œuvre du droit à l'information est essentiel, de nombreux obstacles à l'accès à l'information en ligne ressortent des saisines de l'institution.

## **L'indispensable formation de formateurs dans le champ du travail social pour une meilleure complémentarité entre acteurs de terrain**

Dans le cadre d'un partenariat avec l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en travail social (UNAFORIS), et dans le sillage de la publication en 2020 de son Guide pratique pour les intervenants sociaux, le Défenseur des droits a conçu une formation hybride associant un module de « e-learning » complété d'un temps « en présentiel ».

Cette formation est destinée aux formateurs intervenant dans les instituts de formation des travailleurs sociaux afin de leur permettre de s'approprier les missions et les pouvoirs de l'institution et pouvoir ainsi les intégrer dans leur propre module de formation. D'une durée de 5 heures, le module, déployé sur le site internet du Défenseur des droits, permet une acquisition de connaissances structurées autour d'une base de textes réglementaires, complétée par de très nombreux exemples de situations reçues ainsi que de témoignages

d'acteurs et actrices de terrain, agissant dans le domaine social. Ces futurs formateurs peuvent ainsi appréhender toute la complémentarité des réponses apportées par le Défenseur des droits et les travailleurs sociaux, au quotidien, aux usagers. Le second temps, en présentiel, d'une durée de trois heures, permet la co-construction de modules pédagogiques structurés permettant de répondre à la question : comment un travailleur social peut-il s'appuyer concrètement sur le Défenseur des droits ?

Une première session en présentiel s'est déroulée en décembre 2022 en Île-de-France. Un bilan sera effectué lors du premier semestre 2023 et précédera un déploiement de la formation sur d'autres régions.

### **L'attestation employeur pour obtenir l'allocation de retour à l'emploi**

Pour obtenir le versement d'une allocation de retour à l'emploi, Pôle emploi a demandé une attestation de l'employeur, mais l'employeur de la réclamante était décédé. Il n'avait pas d'héritier et aucune succession n'avait été ouverte chez un notaire. Personne n'était donc en mesure de fournir l'attestation demandée.

Démunie face à cette situation, l'intéressée a décidé de saisir le Défenseur des droits. La déléguée l'a alors invitée à rédiger un recours préalable auprès de l'agence locale de Pôle emploi. Mais, plus d'un mois après, aucune suite n'était donnée à ce recours.

C'est dans ce contexte que la déléguée est intervenue auprès de Pôle emploi. Au terme de la médiation, l'agence a proposé à la réclamante de produire un simple certificat de décès de l'employeur. Quarante-huit heures après l'envoi du document, la réclamante a reçu une réponse positive à sa demande d'allocation, et bénéficiera aussi d'une formation prise en charge par Pôle Emploi.

## **3- FACILITER LE DIALOGUE ENTRE LES USAGERS ET LES COMMUNES**

### **Le rapport dédié aux relations entre le Défenseur des droits et les mairies**

Inscrire son enfant à l'école ou à la cantine, louer une salle municipale pour une fête d'anniversaire, construire sa maison ou installer une véranda, circuler sur un trottoir en fauteuil roulant, amener ses déchets ménagers aux points de collecte, accéder à l'eau potable, faire inhumer un parent,... autant de domaines dans lesquels le Défenseur des droits peut accompagner, par la médiation, les usagers pour résoudre les litiges qui les opposent aux collectivités territoriales.

Avec ses 570 délégués territoriaux présents partout en France métropolitaine et Outre-mer, le Défenseur des droits est un facilitateur de dialogue, qui apporte un appui juridique et des explications aux parties prenantes à une difficulté ou un conflit. À partir d'une connaissance fine des réalités locales et des obligations incombant aux communes, le Défenseur des droits intervient en tant que tiers indépendant et impartial.

Il cherche à régler à l'amiable les litiges qui peuvent opposer les maires aux habitants, afin d'éviter que les situations s'enveniment et dégradent durablement des relations qui contribuent pour beaucoup à la vie des quartiers et des communes concernées. Le dénouement des litiges par le dialogue permet aux élus et aux habitants de prendre conscience des difficultés rencontrées par chacun et des possibilités de compromis pour concilier les intérêts de tous, apaiser les tensions et protéger les droits et libertés.

**Portrait****PIERRE AURIEL**

**Conseiller à la direction Protection des droits - Affaires publiques**

**Quel est votre parcours ?**

En 2019, j'ai soutenu à l'Université Paris Panthéon-Assas ma thèse en droit public sur *l'équivalence des protections des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, en m'intéressant notamment au règlement Dublin III et au droit d'asile, avant de mener un projet de recherche en philosophie du droit à l'Université Jean Moulin de Lyon. Dans le même temps, j'ai été bénévole au Secours Catholique, où je formais d'autres bénévoles mais aussi les demandeurs d'asile aux modalités de demande d'asile. En 2020, je suis devenu assesseur pour deux ans à la Cour nationale du droit d'asile et en juillet 2022 j'ai intégré le Défenseur des droits, comme conseiller à la direction Protection des droits - Affaires publiques, auprès du directeur.

**"Les maires sont des acteurs incontournables dans la défense des droits des personnes, il est important pour nous qu'ils connaissent notre rôle et nos missions..."**

**En quoi consistent vos fonctions ?**

En tant que conseiller, j'ai des fonctions assez polyvalentes : je travaille à la fois sur des dossiers d'instruction, mais aussi sur les modalités de travail de la direction, ou encore sur des analyses de projet ou de proposition de loi par exemple. Je suis également amené, dans l'échange avec mes collègues, à identifier des problématiques émergentes dans nos dossiers et à organiser le travail collectif avec des groupes de travail le cas échéant. Aucune journée ne se ressemble et c'est assez stimulant !

**Quel regard portez-vous sur l'année écoulée ?**

Cette année, j'ai été particulièrement mobilisé sur le rapport à destination des maires *Dénouer les litiges du quotidien dans les communes : la voie de la médiation*. L'objectif de ce travail était de clarifier auprès des élus communaux des sujets de droit complexes, comme le droit funéraire ou le droit de l'urbanisme, auxquels ils sont confrontés quotidiennement. Les maires sont des acteurs incontournables dans la défense des droits des personnes, il est important pour nous qu'ils connaissent notre rôle et nos missions afin que nous puissions travailler de concert, pour améliorer le fonctionnement des services aux habitants.

**Quels sont les projets prévus pour 2023 ?**

En 2023, nous nous intéressons aux questions relatives à un espace public inclusif, notamment sur la place qu'y occupent les personnes vulnérables. Cela implique différents points de réflexion, en particulier concernant les enjeux de cohabitation, mais également la question des disparités territoriales et leurs conséquences sur et dans l'espace public comme lieu de concrétisation des droits.

### **Retrouver le chemin du dialogue avec un maire : le rôle pivot des délégués du Défenseur des droits**

Un cas révélateur : l'exploitation agricole et l'habitation d'un couple sont desservies par une voie communale goudronnée, mais extrêmement dégradée, ce qui affecte aussi bien leur vie familiale que leur activité d'éleveurs laitiers. Les tentatives de dialogue avec la commune restant vaines, le couple a décidé de contacter le Défenseur des droits.

La déléguée du Défenseur des droits a adressé un courrier au maire de la commune et obtenu une réponse rapide et constructive : le maire a proposé une rencontre avec le couple d'agriculteurs, en présence de la déléguée.

Même si l'entretien des voies communales fait partie des dépenses obligatoires mises à la charge de la commune, le maire a souligné, lors de l'échange, la difficulté de faire porter par l'ensemble de la collectivité la charge financière des travaux de réfection de ce chemin qui ne dessert qu'une seule famille. Il s'est toutefois engagé à faire établir un devis et à le soumettre à son conseil municipal lors du vote du budget 2023. De son côté, le couple a aussi pris l'engagement d'aménager un tracé privé pour les tracteurs et les gros véhicules en circulation sur l'exploitation afin d'épargner le nouveau revêtement.

La médiation de la déléguée a permis d'établir le dialogue entre les deux parties et de trouver une issue positive au litige.

### **L'accès à la cantine scolaire : illustration d'une médiation**

Les délégués interviennent régulièrement sur des situations en lien avec l'école. Ainsi, un élève de CM2, atteint de troubles de l'attention avec légère tendance à l'agressivité, a manifesté un certain énervement lors d'un repas, à l'occasion d'un changement de salle de restauration. Après un premier avertissement, il a été définitivement exclu de la cantine scolaire.

La mère de l'enfant a contesté cette décision et saisi le Défenseur des droits.

Le délégué a contacté le maire de la commune pour échanger sur le litige. À cette occasion il a demandé à consulter le règlement intérieur de l'école et s'est particulièrement intéressé aux dispositions concernant l'espace de restauration.

À la lecture de ce règlement, le délégué a observé des dispositions qui lui semblaient contraires au droit et des irrégularités dans la conduite de la procédure disciplinaire. Il a informé le maire de ces anomalies de rédaction et d'exécution. À l'issue de cet échange constructif, le maire a reconnu avoir pris une décision trop rapide, par méconnaissance du cadre juridique et par application purement « mécanique » d'un texte pris, sans délibération du conseil municipal, par son prédécesseur.

Deux jours plus tard, l'élève a retrouvé son droit d'accès à l'espace de restauration scolaire.

Sur la base des difficultés soulevées par le délégué, la municipalité s'est également engagée à établir et à faire adopter un règlement intérieur en adéquation avec les règles de droit, et à améliorer les procédures disciplinaires.

### **Permis de voter ?**

Le Défenseur des droits a été saisi du cas d'un habitant qui n'a pu exercer son droit de vote au premier tour de l'élection présidentielle, au motif que le permis de conduire qu'il avait présenté, au bureau de vote, en guise de pièce d'identité, avait été considéré comme non valable par le maire de la commune.

La déléguée du Défenseur des droits a pris l'attache du maire pour comprendre les raisons du refus. Après échanges, le maire a reconnu l'erreur liée à une mauvaise interprétation du cadre réglementaire déterminant les pièces de nature à justifier l'identité. Il a présenté ses excuses et s'est engagé à ce que le réclamant soit admis à voter sans difficulté, lors du second tour de l'élection présidentielle – ce qui s'est effectivement produit.



### **Avis sur la proposition de loi relative à la « lutte contre l'occupation illicite »**

Dans deux avis du 25 novembre 2022 et de janvier 2023, la Défenseure des droits a formulé ses vives critiques à l'encontre de la proposition de loi relative à la lutte contre l'occupation illicite examinée à l'Assemblée nationale en décembre 2022.

Malgré le caractère résiduel de l'occupation sans droit ni titre ou des impayés de loyer, la réforme envisagée prétend amplifier la lutte contre ces deux phénomènes. D'une part, en renforçant la pénalisation des occupations sans droit ni titre et en facilitant la mise en œuvre de la procédure administrative dérogatoire d'expulsion de l'article 38 de la loi DALO. D'autre part, en facilitant l'expulsion des locataires ne pouvant plus payer leur loyer en allégeant les garanties procédurales destinées à rééquilibrer les rapports locatifs.

Pour la Défenseure des droits, ces propositions entraînent des restrictions inquiétantes des droits fondamentaux des occupants.

Les occupants sans droit ni titre bénéficient en effet du droit au respect de la vie privée, familiale ou à l'inviolabilité de leur domicile. Toute politique de lutte contre l'occupation illicite doit parvenir à préserver ces droits en les conciliant avec l'intérêt général et les droits d'autrui.

Par ailleurs, les garanties procédurales assurant la prise en compte des atteintes irréparables au droit au respect de la vie privée des locataires rencontrant des difficultés pour payer leur loyer sont réduites. La facilitation des expulsions des locataires limite d'ailleurs la prise en compte par le juge judiciaire des risques d'atteintes à leur dignité.

Ainsi, la Défenseure des droits considère que le renforcement de la pénalisation de l'occupation illicite ou l'assouplissement des procédures d'expulsion en raison de loyers impayés ne sont ni nécessaires ni proportionnés puisque des dispositifs plus efficaces et moins attentatoires aux droits et libertés fondamentales existent pour protéger le droit de propriété.

## Focus

## ALERTE SUR LA DÉGRADATION DES DROITS FONDAMENTAUX DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

### Accès aux droits des étrangers : une mobilisation croissante face à un service public particulièrement défaillant

Depuis quatre ans, l'institution fait face à une hausse considérable du nombre de réclamations portant sur les droits fondamentaux des étrangers. De 6 540 en 2019, il est passé à 21 666 en 2022, ce qui représente une hausse de 231 %. Cette hausse est même de 450 % en Île-de-France, alors que, sur la même période, le nombre global de réclamations reçues par l'institution a augmenté de 33 %.

En 2022, près d'une réclamation sur quatre (24 %) a ainsi concerné le droit des étrangers, ce qui en fait le premier motif de saisine de l'institution.

Ces chiffres démontrent une dégradation importante du service public à l'égard des étrangers en France. Ils sont à mettre en lien avec les conditions dans lesquelles se poursuit, depuis plusieurs années, la dématérialisation des guichets préfectoraux avec, d'abord, le déploiement des modules de prise de rendez-vous en ligne, puis l'essor de la plateforme « démarches-simplifiées » permettant d'effectuer l'intégralité du dépôt de la demande de titre de séjour en ligne, et enfin avec le développement, sous l'égide du ministère de l'intérieur, de la plateforme nationale « Administration numérique des étrangers en France » (ANEF). Aujourd'hui, ces trois formes de dématérialisation coexistent et sont toutes sources d'atteintes aux droits.

En 2022, l'institution a non seulement continué à recevoir de très nombreuses réclamations d'étrangers ne parvenant pas à obtenir un rendez-vous pour déposer

### Évolution du nombre de réclamations concernant les droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits, provenant de personnes résidant en Île-de-France, 2019-2022

	2019	2022	Évolution
75 · Paris	372	1 816	+ 388 %
77 · Seine-et-Marne	198	677	+ 242 %
78 · Yvelines	91	1 079	+ 1 086 %
91 · Essonne	183	959	+ 424 %
92 · Hauts-de-Seine	344	2 289	+ 565 %
93 · Seine-S <sup>t</sup> -Denis	422	1 282	+ 204 %
94 · Val-de-Marne	287	2 530	+ 782 %
95 · Val-d'Oise	143	588	+ 311 %
Île-de-France	2 040	11 220	+ 450 %

**Lecture :** Le nombre de réclamations reçues concernant les droits des étrangers, provenant de personnes résidant en Île-de-France, a augmenté de 450 % entre 2019 et 2022.

### Évolution de la part de réclamations concernant les droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits, provenant de personnes résidant en Île-de-France, 2019-2022

	2019	2022
75 · Paris	10 %	30 %
77 · Seine-et-Marne	11 %	27 %
78 · Yvelines	6 %	44 %
91 · Essonne	15 %	45 %
92 · Hauts-de-Seine	17 %	52 %
93 · Seine-S <sup>t</sup> -Denis	18 %	37 %
94 · Val-de-Marne	19 %	65 %
95 · Val-d'Oise	12 %	35 %
Île-de-France	13 %	42 %

**Lecture :** en 2022, 42 % des réclamations reçues, provenant de personnes résidant en Île-de-France, concernaient les droits des étrangers, contre 13 % en 2019.



une première demande de titre de séjour en préfecture mais elle a également été confrontée à l'augmentation notable et préoccupante des réclamations provenant d'étrangers titulaires d'un droit au séjour et rencontrant des difficultés dans le cadre du renouvellement de leur titre, que ce soit en raison de l'impossibilité de prendre un rendez-vous en ligne, de dysfonctionnements techniques rencontrés sur les nouvelles plateformes ou plus généralement de délais d'instruction particulièrement excessifs. Du fait de ces difficultés, de plus en plus d'étrangers séjournant régulièrement en France depuis de nombreuses années subissent des ruptures de droits (perte d'emploi, de droits sociaux, etc.) et basculent, du fait d'un dysfonctionnement administratif, dans une situation irrégulière, avec les graves conséquences qui en résultent en termes de précarité.

Alors que ces atteintes engendrent un contentieux de masse devant les tribunaux administratifs, les interventions quotidiennes des services du Défenseur des droits au soutien des étrangers s'inscrivent en premier lieu dans le cadre de la médiation. Par ce biais, les délégués du Défenseur des droits comme ses services centraux parviennent à rétablir de nombreux usagers dans leurs droits. Ainsi, en 2022, 76 % des tentatives de règlements amiables du litige engagées par le service en charge du premier examen des réclamations ont rencontré une issue favorable. Dans certains départements cependant, les services du Défenseur des droits – et notamment ses délégués territoriaux – ont pu observer une dégradation de la qualité de leurs échanges avec l'administration, certaines préfectures ayant presque cessé de répondre à leurs interventions.

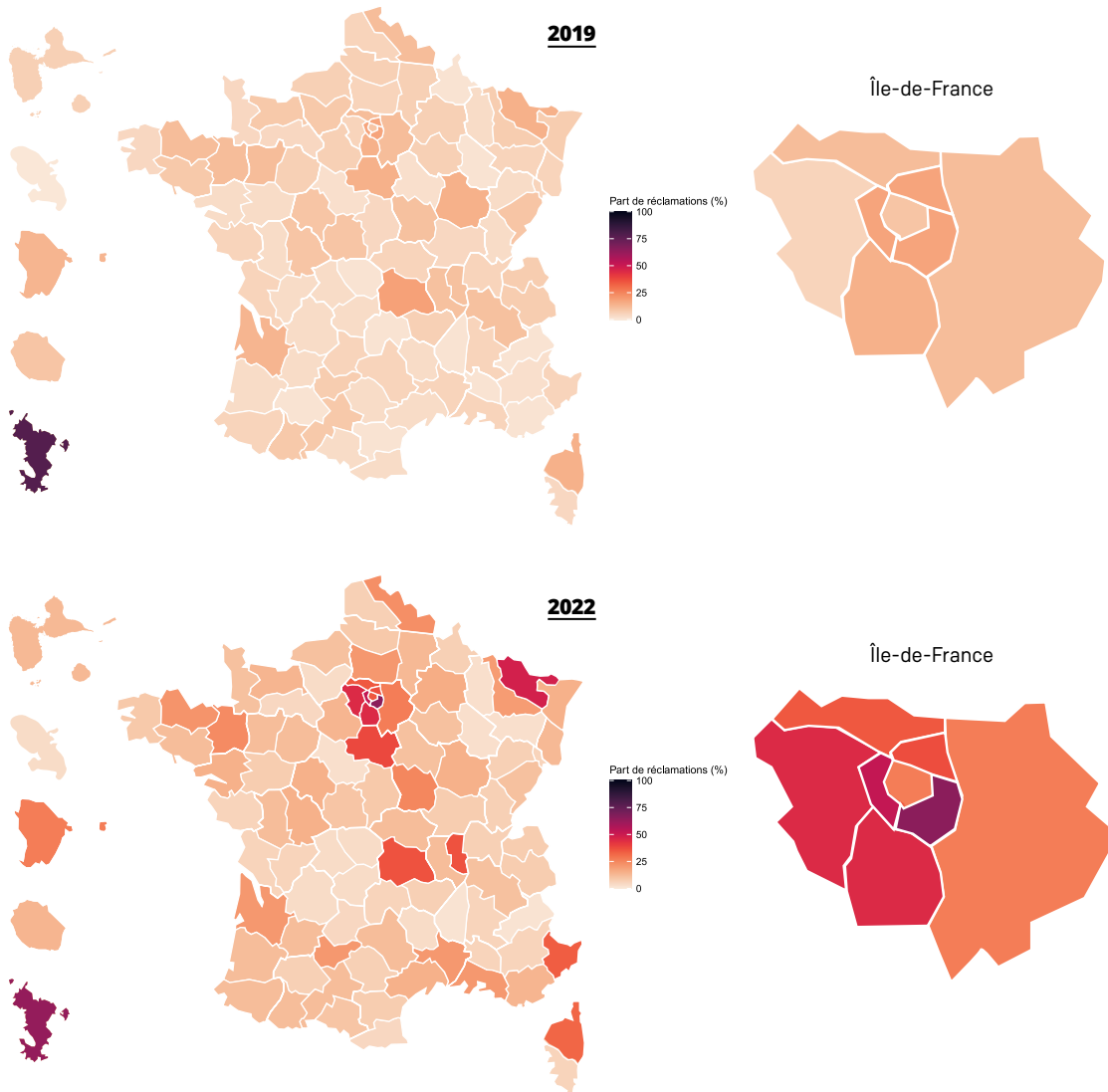
Afin de restaurer le dialogue interinstitutionnel, la Défenseure des droits a donc entrepris, avec le Délégué général à la médiation, de rencontrer la quinzaine de préfectures pour lesquelles l'institution enregistre un nombre important de saisines, avec pour objectif d'identifier les canaux de communication les plus appropriés et de redéfinir, en tenant compte du contexte local, des modalités d'intervention efficaces.

À partir de ce traitement quotidien des réclamations individuelles le Défenseur des droits est en mesure de dresser un tableau global et exhaustif des défaillances qui affectent les services en charge de l'accueil des étrangers. Ainsi, l'institution a fait régulièrement part de ses constats aux pouvoirs publics. Dans une décision 2020-142 du 10 juillet 2020, elle a formulé des recommandations au ministre de l'intérieur, afin que des mesures soient prises à l'échelle nationale. La Défenseure des droits est également intervenue à plusieurs reprises auprès des parlementaires. En 2022 notamment, elle a rendu publics deux avis faisant suite à ses auditions par les rapporteurs pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, portant sur les missions « Administration générale et territoriale de l'État » et « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2023 (avis 22-03 du 4 octobre 2022 et 22-04 du 6 octobre 2022).

Enfin, saisie d'une demande d'avis par le Conseil d'État, elle a présenté des observations dans le cadre du contentieux introduit contre les textes imposant aux étrangers de passer par l'ANEF pour effectuer certaines démarches (décision 2022-061 du 24 février 2022). Relayant les constats formés sur le terrain par ses services, la Défenseure des droits a souligné que le téléservice, dans sa forme obligatoire et sans alternative non dématérialisée, était source de graves atteintes aux droits.

Dans une décision du 3 juin 2022, le Conseil d'État a jugé que l'administration était en droit d'imposer le passage par l'ANEF, mais à la condition que les autorités administratives prévoient non seulement l'accompagnement des étrangers éloignés du numérique mais aussi une solution de substitution pour tout usager confronté à un blocage pérenne sur le téléservice. Cette décision, qui converge avec la position portée par le Défenseur des droits, constitue un progrès notable pour les usagers étrangers. Au-delà, le Défenseur des droits continue à recommander de préserver, pour l'utilisateur, le libre choix du canal de saisine de l'administration (voir notamment : Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, février 2022).

**Part des réclamations concernant les droits des étrangers par département, France entière, 2019-2022**



**Le déplacement de la Défenseure des droits à Briançon**

Alertée par les associations de la situation d'atteintes aux droits de personnes exilées à la frontière franco-italienne et notamment de mineurs non accompagnés, la Défenseure des droits s'est rendue à Briançon, les 10 et 11 février.

Accompagnée de juristes de l'institution, elle a pris part à une maraude de nuit dans la montagne, visité le Refuge solidaire où elle a

pu échanger avec les personnes hébergées et les associations du Briançonnais.

Elle a également visité le local de la Police aux frontières à Montgenèvre. Enfin, elle a entendu la Préfète, les services de l'État et du département des Hautes-Alpes. Le Défenseur des droits instruit les réclamations dont il a été saisi depuis.

# III· COMBATTRE LE CONTINUUM ET LE CUMUL DES DISCRIMINATIONS

## Éditorial

### GEORGE PAU-LANGEVIN

Adjointe de la Défenseure des droits chargée de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité

#### DÉMULTIPLIER NOS ACTIONS DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

L'année 2022 a été active dans le domaine de la lutte contre les discriminations, tout comme pour la promotion de l'égalité, secteurs sans doute dynamisés par le déploiement de la plateforme [AntiDiscriminations.fr](https://antidiscriminations.fr) et du numéro 3928.

Après deux années de confinement qui ont pesé sur nos déplacements, l'année 2022 a, au contraire, donné lieu à de nombreuses visites sur le terrain : Clermont-Ferrand, Mulhouse, Mehun-sur-Yèvre, Toulouse, Strasbourg, Montpellier, Dijon, Grenoble, voire même Fort-de-France et Pointe-à-Pitre.

Les missions ont permis, à l'invitation des chefs de pôles régionaux et des partenaires, d'échanger sur ces sujets afin qu'ils s'insèrent dans l'activité habituelle des délégués et soient moins vus comme une charge difficile.

Au cours de cette année, les échanges avec les associations ont été intenses et fructueux, tant au sein des comités d'entente, réguliers, que lors de rendez-vous bilatéraux spécifiques. Ce fut le cas avec les associations spécialistes du handicap, telles que la Fédération Nationale

des Sourds de France, l'Apaj, Cemaforre, France Dys, avec celles attentives aux discriminations fondées sur l'origine comme la Maison des Potes, Achac, l'AFMD, le MRAP ou encore celles relatives à l'âge comme Old up.

**"(...) la prise en compte et l'analyse des cas qui nous sont soumis d'une part, la poursuite de la sensibilisation de nos partenaires et des autorités d'autre part, seront nos priorités afin de lutter contre les discriminations."**

Les relations avec des acteurs comme la Faculté de droit de Grenoble, le CDAD de Dijon, le Mémorial de Caen, les Comités opérationnels de la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Corah), sont manifestement dynamiques et bien suivis par nos équipes locales. Nous sommes aussi très attentifs à un travail régulier avec des institutions nationales comme la CNCDH, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, le CNCGDV pour les tsiganes et Gens du voyage, l'Arcom très présente sur les questions de haine en ligne, l'OIT pour le Baromètre annuel sur la perception des discriminations.

Toutefois pour éviter les déconvenues, il convient de rappeler que tout traitement inégalitaire, même vécu douloureusement, n'est pas forcément qualifié de discriminatoire.

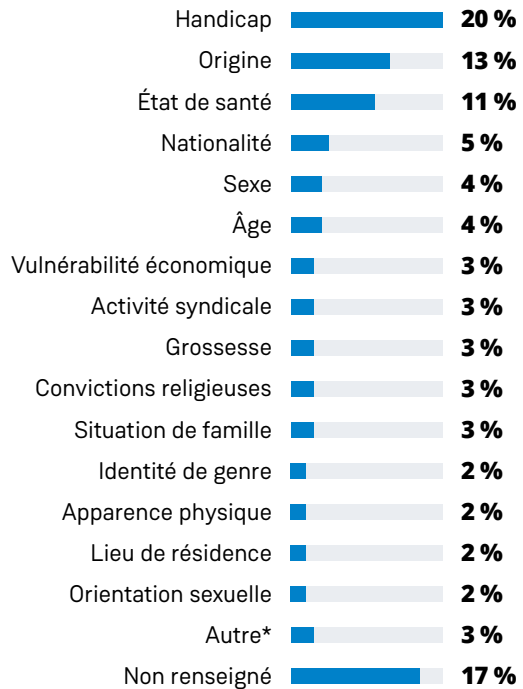
Encore faut-il qu'il intervienne dans un domaine prévu par la loi, comme l'emploi ou le logement, qu'il soit fondé sur un motif interdit par la loi, comme l'apparence physique, l'appartenance à un groupe ethnique, la religion, le handicap, l'orientation sexuelle ou l'un des autres critères prévus. Le Défenseur des droits intervient pour lutter contre les discriminations, parfois par la médiation ou en instruisant les dossiers et en adressant des recommandations ou en formulant des observations en justice, étant précisé que les réclamants peuvent toujours saisir une juridiction.

Ces contraintes juridiques et donc le classement d'un dossier, même avec un rappel à la loi, peuvent être mal vécus par des personnes qui ont déjà été meurtries par une avanie ou un traitement inégalitaire. En effet, une fois que les faits sont établis, première étape indispensable, nos équipes essaient au maximum de donner la bonne qualification et la suite appropriée, mais parfois les conditions ne sont pas réunies et elles sont obligées de constater qu'elles ne peuvent aller plus loin. Là encore, il est important d'accompagner, autant que nécessaire, des victimes dont la déception est compréhensible. Il faut, en tout cas, remercier tous les collaborateurs, notamment les délégués bénévoles qui ont des pouvoirs de médiation, mais pas d'enquête ou de jugement, pour leur investissement au service des droits des citoyens.

Si le Défenseur des droits n'est pas compétent, ceci ne signifie pas que l'affaire ne peut avoir de suite. Aussi, importe-t-il que les magistrats et les forces de sécurité soient bien formés aux questions de discriminations, et que notre institution se préoccupe toujours d'assurer ces formations.

Durant l'année 2023, ces deux axes, la prise en compte et l'analyse des cas qui nous sont soumis d'une part, la poursuite de la sensibilisation de nos partenaires et des autorités d'autre part, seront nos priorités afin de lutter contre les discriminations.

### Répartition des réclamations reçues pour discrimination selon les principaux critères, 2022

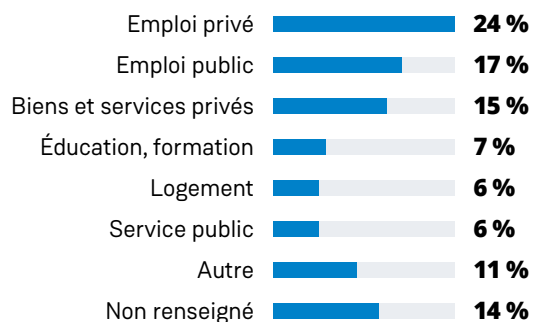


**Lecture :** 20 % des réclamations reçues pour discrimination concernaient des discriminations en raison du handicap.

**Champ :** ensemble des réclamations pour discriminations reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 6 545).

**\*Autre :** opinion politique, domiciliation bancaire, mœurs, patronyme, perte d'autonomie, caractéristiques génétiques.

### Répartition des réclamations reçues pour discrimination selon les principaux domaines, 2022



**Lecture :** 15 % des réclamations reçues pour discrimination concernaient les biens et services privés (litige commercial, assurance, banque, consommation, transport, etc.).

**Champ :** ensemble des réclamations pour discriminations reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 6 545).

## Répartition des réclamations reçues pour discrimination selon les principaux critères et les principaux domaines, 2022

	Emploi privé	Fonction publique	Biens, services privés	Éducation, formation	Logement	Services publics	Autre ou NR	Total
Handicap	20 %	22 %	17 %	15 %	8 %	9 %	9 %	100 %
Origine	36 %	18 %	15 %	7 %	9 %	5 %	10 %	100 %
État de santé	31 %	35 %	8 %	6 %	2 %	6 %	12 %	100 %
Nationalité	15 %	5 %	30 %	4 %	5 %	3 %	38 %	100 %
Sexe	41 %	23 %	16 %	3 %	3 %	5 %	9 %	100 %
Âge	36 %	18 %	19 %	3 %	8 %	7 %	9 %	100 %
Vulnérabilité économique	17 %	2 %	33 %	0,5 %	19 %	11 %	17 %	100 %
Activités syndicales	55 %	40 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0,5 %	100 %
Grossesse	69 %	20 %	3 %	2 %	1 %	2 %	3 %	100 %

**Lecture :** parmi les réclamations reçues pour discrimination en raison du handicap, 20 % ont eu lieu dans l'emploi privé et 22 % dans l'emploi public.

### 1. PRÈS DE DEUX ANS APRÈS LA MISE EN LIGNE DE LA PLATEFORME ANTIDISCRIMINATIONS.FR : HAUSSE DES SAISINES, NÉCESSITÉ D'AGIR

Lancée en février 2021, la plateforme [AntiDiscriminations.fr](https://antidiscriminations.fr) (site internet, tchat, numéro dédié 3928) a permis de réaffirmer la place et la visibilité de l'institution comme un acteur central de la lutte contre les discriminations. L'augmentation de 26 % des saisines reçues entre 2020 et 2022 en la matière témoigne du fait que ce dispositif a rapidement réussi à être identifié comme une ressource importante, notamment grâce aux campagnes de communication et aux nombreux partenariats noués. Cependant, même en hausse, le niveau des saisines ne reflète pas l'ampleur des discriminations et le non-recours reste très largement majoritaire.

Il est essentiel que la plateforme soit davantage connue par le grand public. Dans cette perspective, les acteurs de la société civile jouent un rôle central d'intermédiation

entre les personnes qui peuvent être concernées par les discriminations et l'institution. La dynamique partenariale a permis d'élargir le cercle des partenaires du Défenseur des droits afin de toucher certains publics qui méconnaissent ou peuvent manifester une forme de distance envers les institutions.

Cette plateforme devient aussi un point d'appui à la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la lutte contre les discriminations à l'échelle des territoires. Les équipes du Défenseur des droits sont ainsi régulièrement sollicitées par des associations ou des collectivités territoriales pour soutenir, renforcer et légitimer les programmes de lutte contre les discriminations qu'elles portent, mais aussi pour sensibiliser, outiller voire former leurs équipes sur le sujet.

En 2022, plus de 300 organisations ont ainsi pu être sensibilisées à travers des rencontres bilatérales ou collectives, et *via* la participation à des événements autour de la lutte contre les discriminations. À titre d'exemples :

- Une trentaine de rencontres avec des associations travaillant sur la thématique de la déontologie des forces de sécurité, et plus



particulièrement des contrôles d'identité discriminatoires, a été organisée aux mois de juin et juillet afin de faciliter les saisines ;

- Des événements de présentation de la plateforme se sont tenus tout au long de l'année en région, rassemblant les acteurs locaux de lutte contre les discriminations, comme ce fut le cas en septembre avec le Réseau « Partenaires-Égalité » coordonné par Grenoble-Alpes Métropole pour réduire les inégalités et les discriminations au sein des institutions, des entreprises et des associations ;

Afin d'illustrer le travail essentiel des juristes écoutants qui ont traité depuis sa création plus de 18 000 appels au 3928 (nombre de premières demandes reçues entre février 2021 et décembre 2022), la Défenseure des droits a fait visiter la plateforme téléphonique à la ministre chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances.

De plus, en novembre et décembre, un redéploiement de la campagne Antidiscriminations a été mené en radio, avec une diffusion ciblée au sein d'une dizaine de stations à la fois généralistes, puissantes et proches des publics prioritaires de l'institution.

Tout au long de l'année, une campagne de référencement a été menée afin de positionner

la plateforme comme un recours immédiat pour les internautes auxquels l'institution peut offrir un accompagnement. Enfin, de nouveaux outils de communication (affiche et dépliant) ont été réalisés pour être diffusés au début de l'année 2023.

Si les saisines et les interpellations de l'institution concernent majoritairement l'accès aux services publics, cette année un travail de pédagogie a été mené sur les supports digitaux en matière de lutte contre les discriminations et de protection des droits de l'enfant : ces deux missions représentent 75 % des communications digitales de l'institution entre septembre 2021 et septembre 2022.

Plus généralement, entre août 2021 et août 2022 ce sont plus de 90 000 internautes qui ont interagi avec le Défenseur des droits.

Sur la même période, près de 7 300 articles ont été publiés en ligne, concernant ses annonces, alertes, rapports ou prises de position.

La temporalité propre aux supports digitaux a également permis à la Défenseure des droits de prendre la parole dès le 4 janvier 2022, émettant ses inquiétudes au sujet du projet de loi instaurant le passe vaccinal, sujet au cœur des débats et conversations.

**Portrait****ROBERT GUIXARO  
TRANCHO****Juriste à la plateforme  
Antidiscrimination.fr****Quel est votre parcours ?**

J'ai suivi mes études de droit entre la France et l'Espagne et j'ai notamment réalisé un Master en droit public et européen. J'ai ensuite été stagiaire dans un cabinet d'avocat, puis j'ai travaillé comme juriste dans un centre hospitalier à Barcelone. J'ai pu aussi collaborer avec l'ombudsman catalan, le *Síndic de Greuges*. Après avoir obtenu le concours du barreau en Espagne, j'ai décidé de revenir en France, où j'ai de nouveau fait plusieurs stages en cabinet d'avocat avant de rejoindre le Défenseur des droits, d'abord comme stagiaire puis comme juriste. Je voulais intégrer une institution qui défende le respect des droits fondamentaux de personnes en difficulté.

**"Avec Antidiscriminations.fr, nous avons un dispositif efficace pour accompagner les personnes qui se sentent victimes de discrimination, car elles sont d'abord écoutées, mais aussi [...] nous pouvons lancer une instruction et interroger les personnes mises en cause..."**

**Quelles sont vos fonctions ?**

J'ai intégré la direction de l'Accès aux droits, c'est-à-dire le service qui reçoit et examine les nouvelles réclamations. Un an après mon arrivée, en février 2021, le Défenseur des droits a créé la plateforme antidiscriminations.fr avec un numéro gratuit, le 39 28, ouvert à toutes les personnes victimes de discrimination, que j'ai rejoint comme juriste.

Avec Antidiscriminations.fr, nous avons un dispositif efficace pour accompagner les personnes qui se sentent victimes de discrimination, car elles sont d'abord écoutées, mais aussi parce qu'avec mes collègues juristes, nous pouvons lancer une instruction et interroger les personnes mises en cause, effectuer des rappels à la loi ou encore des règlements à l'amiable. Nous pouvons également faire des *testings* : par exemple, si nous sommes saisis par une personne qui pense avoir fait l'objet d'un refus de location fondé sur la prétendue consonance étrangère de son nom, nous pouvons envoyer au bailleur une demande de location avec un nom qui ne serait pas perçu comme étant à consonance étrangère. Ces interventions nous permettent de déceler les discriminations.

En 2022, nous avons constaté une augmentation du nombre d'appels à la plateforme Antidiscriminations.fr et une hausse du nombre de saisines. Le critère le plus fréquent reste la situation de handicap, suivi des origines et de l'état de santé, et le plus souvent dans le domaine de l'emploi.

**Portrait**

## **LOUBNA KADA**

**Gestionnaire à la direction de la Presse et de la communication**



### **Quel est votre parcours ?**

C'est ma 16<sup>e</sup> année dans l'institution ! Je suis d'abord entrée comme stagiaire au Médiateur de la République, en 2007, et j'ai poursuivi ma carrière au sein de l'institution qui est devenue, en 2011, le Défenseur des droits. J'ai passé ma Licence en droit mention administrations publiques à distance tout en continuant à travailler. Au cours de ces années au Médiateur puis au Défenseur des droits, j'ai travaillé dans beaucoup de services différents : aux Affaires générales qui sont aujourd'hui les pôles d'instruction puis aux cabinets de M. Delevoye, quand il était Médiateur, et de M. Baudis. Puis, j'ai rejoint pour quelques mois la direction de l'Accès aux droits qui examine l'arrivée des réclamations, et ensuite la direction de la Promotion des droits, et enfin la direction de la Presse et de la communication, comme assistante de direction.

**"... on ne s'ennuie pas ici ! Je suis fière d'être là depuis le début, j'ai vu l'institution évoluer, et à la communication je contribue à faire connaître le Défenseur des droits, on a parcouru beaucoup de chemin et on continue !"**

### **Quelles sont vos fonctions ?**

Au sein de la direction de la Presse et de la communication, je suis chargée de la relation avec les prestataires liés à la fabrication des outils de communication : je passe les commandes, les réceptionne, je gère les stocks, je réponds aux demandes d'outils internes et externes pour les événements, rencontres... Je fais en sorte d'avoir ce qu'il faut quand il faut. J'ai également en charge le suivi du budget, en lien avec la directrice adjointe : mon travail consiste à faire en sorte que les prestataires soient payés et que tout soit à jour. Je fais le lien entre notre pôle finances et nos prestataires en communication : graphistes, photographes, imprimeurs, agences...

Je m'occupe aussi d'une partie de la vie du service, ça bouge tout le temps : organiser les réunions, les déplacements, mais bien sûr, la vie de la direction de la Presse et de la communication est très liée à l'actualité, on ne s'ennuie pas ici ! Je suis fière d'être là depuis le début, j'ai vu l'institution évoluer, et à la communication je contribue à faire connaître le Défenseur des droits, on a parcouru beaucoup de chemin et on continue !



## 2- LA PRÉVALENCE DES DISCRIMINATIONS DANS L'EMPLOI

### Avant même d'accéder à l'emploi : les refus d'embauche discriminatoires

#### Refus d'embauche lié au statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire

Le Défenseur des droits a été saisi par un homme de nationalité malienne, titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle et bénéficiaire de la protection subsidiaire, s'étant vu refuser une mission d'intérim. Après la confirmation de son embauche, il a transmis à la société ses documents d'identité. Celle-ci a alors annulé la mission, expliquant que le statut de protection subsidiaire nécessitait de longues démarches auprès de la préfecture, l'empêchant de commencer sa mission à temps.

Constatant que les textes en vigueur ne demandaient pas l'obtention préalable d'une autorisation de travail pour les étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire, le Défenseur des droits a interrogé la société. Celle-ci a contesté toute discrimination mais a reconnu avoir effectué une analyse erronée des modifications apportées aux règles d'embauche. Elle s'est alors engagée à modifier son analyse et à aider le réclamant dans sa recherche d'emploi.

La Défenseure des droits a considéré que la protection subsidiaire ne pouvant être accordée qu'à des personnes de nationalité étrangère, le refus d'embauche était présumé discriminatoire en raison de la nationalité. La société faisait valoir qu'elle n'avait pas eu l'intention de discriminer. Or, en droit civil, la discrimination peut être constituée indépendamment de la volonté de son auteur. La Défenseure des droits a conclu à l'existence d'une discrimination et a pris acte des engagements de la société, en demandant à en connaître le suivi ([décision 2022-097](#)).

#### Refus d'embauche discriminatoire lié à l'état de santé

Un salarié ayant exercé en intérim les fonctions de chauffeur-livreur s'est vu opposer un refus d'embauche qu'il estimait fondé sur son état de santé. Il s'était vu proposer un contrat à durée indéterminée et avait dû passer une visite médicale avant la signature du contrat. Le médecin du travail avait conclu à l'aptitude du réclamant, à condition de limiter les manutentions et les montées/descentes de camion répétées sur un temps court. La société avait alors décidé d'interrompre le processus de recrutement, en raison des conclusions du médecin.

Considérant que la chronologie des faits comme les justifications données constituaient des éléments de présomption d'un refus discriminatoire d'embauche en raison de l'état de santé, le Défenseur des droits a sollicité les explications de l'employeur. Celui-ci a notamment répondu que l'embauche était, dès l'origine, conditionnée à la levée de toutes réserves médicales quant à l'aptitude du candidat si bien qu'elle estimait le refus d'embauche légitime.

Compte tenu des conclusions du médecin, la Défenseure des droits a considéré que le refus d'embauche pouvait être qualifié de discriminatoire en lien avec son état de santé, l'embauche étant possible avec éventuellement un aménagement de poste, lequel n'avait été ni proposé, ni même envisagé.

Le Défenseur des droits a poursuivi son intervention par la voie amiable, ce qui a permis la conclusion d'un accord transactionnel, prévoyant le versement d'une indemnité forfaitaire de 2 350 euros ([RA-2022-007](#)).

## Refus d'embauche d'un titulaire de titre de séjour

Un homme, titulaire d'un titre de séjour, en recherche d'emploi, a passé un entretien téléphonique pour un CDD de trois jours, à l'issue duquel sa candidature a été retenue. Au moment où il a transmis ses papiers d'identité, l'entreprise s'est rétractée par crainte des délais que pourraient prendre les démarches à accomplir auprès de la préfecture, compte tenu de la situation du candidat.

C'est dans ce contexte que le réclamant a saisi le Défenseur des droits.

Le délégué s'est rapproché de l'entreprise pour comprendre les raisons de ce refus d'embauche. L'employeur a confirmé le motif du refus, et évoqué des difficultés rencontrées par le passé dans une situation analogue. C'est cependant par méconnaissance des textes qu'il a écarté cette candidature : si l'intéressé est inscrit à Pôle emploi, son employeur potentiel est exempt de toute démarche auprès de la préfecture pour contrôler la validité du titre de séjour.

L'entreprise s'est engagée, dorénavant, à étudier sans restriction la candidature du réclamant à l'occasion de nouvelles offres d'embauche.

## Refus d'embauche d'un futur père

Le Défenseur des droits a rendu la première décision constatant une discrimination liée à la paternité en matière d'emploi public (décision 2022-050).

Un candidat à un CDD au sein de l'école d'arts d'une commune, dont la candidature avait été acceptée, a été écarté à la suite de l'annonce de sa future paternité et de son intention de prendre son congé de paternité de manière fractionnée aux mois de septembre 2021 et janvier 2022.

L'employeur a expliqué au Défenseur des droits que le fait de ne pas annoncer la naissance à venir d'un enfant lors de l'entretien de recrutement avait été considéré comme révélant un manque d'implication professionnelle, la rentrée de septembre

nécessitant la présence et la disponibilité de l'ensemble des enseignants. Cependant, le congé de paternité d'un agent implique par définition une prise en compte dans l'organisation du service et aucun élément spécifique au dossier ne permettait d'écarter la discrimination.

La Défenseure des droits a notamment recommandé d'adresser à l'ensemble des agents de la commune amenés à participer à des processus de recrutement une note rappelant la portée du principe de non-discrimination dans l'accès à l'emploi public.

L'employeur a, par la suite, indiqué avoir diffusé cette note aux agents et organisé une réunion de sensibilisation avec les responsables des services concernés.

Au-delà de la situation d'espèce, la Défenseure des droits souhaite permettre une prise de conscience des employeurs publics sur la nécessité de mieux respecter les droits liés à la parentalité. Ainsi que le rappelait l'exposé des motifs de la loi qui a conduit à la création du congé de paternité en 2002, l'instauration de ce congé vise à « renforcer les pères dans leur responsabilité éducative à l'égard de leurs enfants et à faire évoluer le partage des tâches domestiques entre hommes et femmes ». Cet enjeu est d'autant plus important que, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant a été doublée et atteint désormais 28 jours. Les employeurs publics se doivent d'être exemplaires en la matière.

## Dans l'emploi, les discriminations persistent

### Discriminées parce qu'enceintes

De trop nombreuses réclamations parviennent encore au Défenseur des droits de la part de femmes dont les contrats ont été interrompus (fin de période d'essai, non renouvellement d'un contrat à durée déterminée) parce qu'elles étaient enceintes et auxquelles on reproche régulièrement un "manque de loyauté" lorsqu'elles ne signalent pas, de façon très anticipée, leur grossesse, alors que rien de les y oblige.

Malgré un cadre législatif protecteur et une jurisprudence bien établie, ces discriminations dans l'emploi fondées sur la grossesse restent fréquentes et se trouvent à l'origine de nombreuses saisines du Défenseur des droits.

En complément d'un premier [dépliant](#) d'information sur les garanties et protections dont les femmes bénéficient légalement en cas de grossesse, la Défenseure des droits a souhaité, à l'occasion de la journée internationale des droits des femmes, promouvoir, au travers d'un [guide pratique](#), le droit applicable à toutes les étapes de la grossesse, illustré par les situations instruites par l'institution.

Ce guide qui a vocation à informer les acteurs, à outiller juridiquement les victimes et à guider les professionnels du droit dans l'identification et le traitement de ces discriminations a été présenté le 8 mars au cours d'un *webinaire* dédié.

Cet évènement a été l'occasion de présenter l'action de l'institution en matière de lutte contre les discriminations, fondées sur la grossesse dans l'emploi et de proposer un éclairage sociologique sur l'impact de ces discriminations sur les carrières des femmes et sur les inégalités salariales et professionnelles.

### Les discriminations cumulées des femmes travaillant dans le secteur des services à la personne

Si la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a permis de mettre en lumière le travail des professionnels de santé, certains métiers de « première ligne » sont restés largement invisibles : les salariées de l'aide à domicile et plus largement du secteur des services à la personne.

La Défenseure des droits et l'Organisation internationale du travail ont ainsi souhaité consacrer en 2022 la 15<sup>e</sup> édition de leur [baromètre](#) sur la perception des discriminations dans l'emploi à ce sujet. Ce secteur d'activité se caractérise par une forte ségrégation professionnelle, regroupant principalement des métiers précaires et historiquement à prédominance féminine, les stéréotypes de genre assignant les femmes à la sphère privée et aux activités visant à « prendre soin » (notamment des enfants et des plus âgés).

Près d'un quart des personnes salariées des services à la personne (23 %) déclare avoir déjà vécu une situation de discrimination ou de harcèlement discriminatoire dans le cadre de sa recherche d'emploi ou de sa carrière. Interrogées sur leur expérience la plus récente, les travailleuses du secteur de l'aide à la personne citent prioritairement les critères de l'apparence physique. L'étude met notamment en évidence une surexposition des travailleuses des services à la personne d'origine étrangère et perçues comme non blanches aux discriminations.

Le fait d'être née à l'étranger est fortement associé au risque de déclarer une discrimination dans l'emploi : dans ce secteur, près d'une salariée sur deux parmi celles qui sont nées à l'étranger a vécu une discrimination ou un harcèlement discriminatoire dans le cadre professionnel. La proportion de travailleuses perçues comme non blanches ayant vécu une discrimination ou un harcèlement est aussi deux fois plus importante que la proportion de celles perçues comme blanches.

Deux tiers (67 %) des travailleuses victimes de discrimination dans ce secteur en ont parlé



Présentation du baromètre sur les perceptions des discriminations dans le travail, 8 décembre 2022

ou ont entrepris des démarches à la suite des faits (contre 72 % dans l'ensemble de la population active). La plupart d'entre elles se sont surtout contentées d'en parler à des proches. Les professionnelles de ce secteur engagent beaucoup moins de recours auprès de l'inspection du travail ou des juridictions. Dans le secteur des services à la personne, les sentiments de colère, de peur, de tristesse et de honte affectent souvent les personnes ayant vécu une discrimination dans l'emploi, parfois longtemps après les faits.

Après avoir vécu une discrimination, près de 70 % des professionnelles du secteur reconnaissent avoir traversé une période où leur santé mentale s'est dégradée (tristesse, fatigue, dépression, isolement ou peur) et 38 % ont subi des répercussions psychologiques sur le long terme.

Comme l'a rappelé la Défenseure des droits lors de l'événement de présentation du baromètre le 8 décembre 2022, le droit de la non-discrimination, et la consécration du principe « salaire égal pour un travail de valeur comparable » entre les femmes et les hommes, appellent la mise en œuvre d'une politique volontariste de revalorisation des métiers des services à la personne et plus largement des métiers à prédominance féminine, qu'il s'agisse des revenus, des conditions de travail, de la

protection sociale et juridique, de la formation ou de la reconnaissance statutaire, et suppose une mobilisation de tous les acteurs.

### **À Grenoble, mobilisation d'acteurs contre les discriminations dans l'aide à la personne**

Le pôle Auvergne-Rhône-Alpes du Défenseur des droits et Grenoble-Alpes-Métropole ont co-organisé un événement autour du 15<sup>e</sup> baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi, réalisé par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail.

L'édition de cette année, consacrée au secteur des services à la personne, a nourri les échanges entre les professionnels, les acteurs institutionnels ou associatifs de la région, afin de mieux comprendre l'exposition de ces salariés, parfois en situation précaire, à des traitements inégaux.

Cette démarche s'inscrivait dans la lignée des initiatives menées par Grenoble-Alpes-Métropole dans le cadre du FEJ (Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse) pour lutter contre les vécus de jeunes de quartiers populaires de l'agglomération grenobloise.

**Portrait****ÉMILIE BOURGEAT**

**Chargée de mission au pôle  
Discrimination, accès aux droits  
et observation de la société**

**Quel est votre parcours ?**

J'ai un Doctorat en histoires sociales que j'ai réalisé en Angleterre autour de la question de la violence coloniale au Kenya. J'ai ensuite travaillé dans des instituts de recherches sur les questions de violence de genre, de discriminations et de santé avant d'intégrer le pôle Discriminations, accès aux droits et observation de la société du Défenseur des droits. Je voulais rester proche de la recherche tout en travaillant collectivement sur des projets plus concrets.

**"Ces instances de dialogue, précieuses pour l'institution, nous permettent de prendre la mesure des difficultés que ces acteurs sont susceptibles d'identifier sur le terrain et d'échanger sur nos actualités respectives."**

**Quelles sont vos fonctions ?**

Je réalise le suivi des actions de promotion relatives aux discriminations liées à l'origine ou à la religion, et aux discriminations dans l'emploi privé. À ce titre, je contribue notamment à l'élaboration de supports ou d'actions d'information et de sensibilisation, de rapports et de recommandations, à destination des pouvoirs publics, des acteurs professionnels ou du grand public. J'ai par exemple, participé à la rédaction du rapport Discriminations et origines : l'urgence d'agir, publié en 2020, dans lequel nous alertons sur l'ampleur des discriminations liées à l'origine dans la société française et la nécessité d'une véritable politique publique dédiée pour lutter contre ces discriminations.

En lien avec le service Études de l'institution, je suis également chargée de piloter le Baromètre des discriminations dans l'emploi que nous réalisons chaque année en partenariat avec l'Organisation internationale du travail (OIT). Cette enquête, conduite auprès de la population active, nous permet de dresser un état des lieux actualisé des expériences de discriminations rapportées par les demandeurs d'emploi ou les salariés du secteur privé comme du secteur public. Elle comprend également un focus thématique, différent chaque année. En 2022, nous nous sommes intéressés aux salariées des services à la personne, des métiers très féminisés et souvent précaires.

Dans le cadre des relations de l'institution avec la société civile et les acteurs professionnels, j'anime aussi le comité d'entente « Origines » qui réunit des associations engagées dans la lutte contre les discriminations liées à l'origine et contre le racisme ainsi que le comité de liaison des intermédiaires de l'emploi. Ces instances de dialogue, précieuses pour l'institution, nous permettent de prendre la mesure des difficultés que ces acteurs sont susceptibles d'identifier sur le terrain et d'échanger sur nos actualités respectives.

## Licenciée après le harcèlement sexuel qu'elle a dénoncé

Le Défenseur des droits a été saisi par une salariée dénonçant des faits de harcèlement sexuel de la part de son responsable et de mesures de rétorsion suite à la dénonciation de ces faits.

La salariée a expliqué avoir reçu des remarques déplacées et des avances sexuelles de la part de son supérieur. Celui-ci lui a proposé ensuite la rupture conventionnelle de son contrat de travail.

La salariée a été placée en arrêt de travail et a signalé les faits à l'employeur. Au retour de son arrêt, elle a été licenciée pour faute grave.

L'employeur a fait valoir qu'une enquête interne avait été menée, et qu'elle n'avait pas révélé de harcèlement sexuel.

Des témoignages recueillis dans le cadre de l'enquête interne corroboraient les faits dénoncés. En outre, le licenciement était fondé explicitement sur le courrier de dénonciation du harcèlement sexuel.

Dans une décision portant observations en justice (décision 2022-083), la Défenseure des droits a rappelé qu'un licenciement fondé sur la dénonciation d'un harcèlement sexuel est sanctionné par la nullité si cette dénonciation a été faite de bonne foi. Elle a relevé qu'en l'espèce, des éléments corroboraient l'existence d'un harcèlement sexuel et que la dénonciation n'avait donc pas été faite de mauvaise foi. Elle a considéré que le licenciement constituait une mesure de rétorsion prohibée.

Les parties ont trouvé un accord transactionnel après notification de la décision.

## Discrimination liée à la situation de famille

Un salarié d'une grande enseigne s'est plaint de ce que son employeur, informé qu'il était en couple avec un salarié du même magasin, avait modifié leurs plannings pour éviter qu'ils travaillent ensemble.

L'employeur n'a pas contesté avoir pris en compte leur situation de famille, expliquant

s'être fondé sur un usage interne consistant à ne pas faire travailler ensemble au service client des salariés ayant un lien de parenté ou en couple considérant que « cela pouvait entraîner un manque de contre-pouvoir ».

La Défenseure des droits a rappelé que les salariés n'ont aucune obligation de préciser à l'employeur la teneur de leur relation et que celui-ci ne peut pas non plus prendre en compte la situation de famille d'un salarié pour arrêter ses décisions, notamment en matière de mutation ou d'horaires de travail. Elle a ensuite souligné que l'absence éventuelle de « contre-pouvoir » ou le « secteur sensible » du service client concernant des salariés sans lien de subordination entre eux, et dont il n'a pas été démontré que leur relation a porté atteinte au bon fonctionnement de l'établissement, ne saurait justifier les restrictions apportées à leurs droits. La Défenseure des droits a conclu que la décision était discriminatoire et a recommandé à la société d'indemniser le couple de salariés et de modifier ses pratiques en matière de planification des horaires de travail et de sensibiliser l'ensemble des responsables à la non-discrimination (décision 2022-170 du 2 novembre 2022).

## Une infirmière moins bien évaluée en raison de sa santé

Une infirmière au sein d'une administration située sur l'île de la Réunion, a contesté le compte-rendu de son évaluation professionnelle de l'année 2021 au motif qu'elle contenait des éléments discriminatoires. Elle a décidé de saisir le Défenseur des droits.

Son évaluation mettait, en effet, en cause sa manière de servir et son implication dans les projets de service, en faisant le lien avec le congé de longue maladie qui l'avait contrainte à s'absenter durant quatre mois et demi.

La déléguée, bénéficiant de l'appui des juristes du Défenseur des droits, est intervenue auprès de l'employeur de la réclamante pour rappeler les principes de non-discrimination dans le cadre de l'emploi, notamment au regard de l'état de santé, qui ne peut en aucun cas être retenu comme critère d'évaluation de la manière de servir d'un agent.

À l'issue de cette intervention, la notation de la réclamante a été revue et corrigée, et les mentions qui faisaient référence à son état de santé ont été retirées de son compte-rendu d'entretien professionnel.

### **Discrimination fondée sur le handicap : la réticence de certains employeurs au respect de la loi**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à des faits de discrimination en raison du handicap. Le réclamant, bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), a été recruté dans le cadre du dispositif « Parcours accès aux carrières de la fonction publique » (PACTE) au sein d'une collectivité. À l'issue de son contrat, l'administration a décidé de mettre un terme au dispositif PACTE sans lui proposer un renouvellement.

Durant son contrat PACTE, l'agent n'a pas pu bénéficier des aménagements nécessaires en raison de son handicap. Les nombreuses absences de son tuteur l'ont également privé du bénéfice de ce dispositif, pourtant prévu par l'article 11 du décret n°2005-904 du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 38 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il n'a ainsi pas été mis en mesure d'établir son aptitude à exercer les fonctions qu'il occupait.

La Défenseure des droits considère, en conséquence, que la décision mettant un terme au dispositif PACTE sans prolongation de contrat ni titularisation est constitutive d'une discrimination fondée sur le handicap de l'intéressé.

La Défenseure des droits a donc décidé de présenter ses observations devant le juge des référés du tribunal administratif saisi du litige.

Par une ordonnance du 24 février 2022, le juge des référés du tribunal administratif a considéré en premier lieu, que la collectivité n'avait apporté aucun élément pour établir que la commission de titularisation s'était bien prononcée au vu du dossier de l'agent contenant le carnet de suivi tenu par le tuteur et son avis sur l'aptitude de l'agent.

En deuxième lieu, il a relevé que le requérant était fondé à soutenir qu'il n'avait pas bénéficié d'un tutorat effectif durant son contrat PACTE. Enfin, en troisième lieu, il a noté que l'agent n'avait pas bénéficié de mesures d'accompagnement et d'un tutorat mis en œuvre par la ville suffisants pour lui permettre d'accomplir normalement son stage et de faire la preuve de ses aptitudes à ses fonctions.

Au vu de ces éléments, le juge a ordonné la suspension de l'exécution de la décision attaquée refusant la titularisation du requérant et prononçant la fin de son contrat à compter du 31 janvier 2022. Il a également enjoint à la collectivité de le réintégrer juridiquement, à titre provisoire, et de réexaminer sa situation, au regard des obligations incombant à la ville dans le cadre de la situation du handicap et des dispositions du décret n° 2005-904 du 2 août 2005, dans un délai d'un mois.

### **Discriminations dans l'emploi et jeunesse : un sujet qui mobilise tous les territoires**

Le 7 décembre 2021, au siège de l'institution, la Défenseure des droits et le directeur du bureau de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour la France, Cyril Cosme, avaient présenté les résultats de la 14<sup>e</sup> édition du baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi consacrée à la jeunesse.

Tout au long de l'année 2022, l'institution a organisé des événements autour de cette étude dans plusieurs villes afin d'alerter sur la surexposition de la jeunesse aux discriminations dans l'emploi. Ainsi, la Défenseure des droits s'est rendue à Toulouse le 25 janvier 2022 pour une conférence-débat dans laquelle plusieurs jeunes victimes de discriminations ont apporté leurs témoignages et analyses de leur vécu des discriminations. La Défenseure des droits a également présenté ce baromètre lors du séminaire national du réseau des missions locales le 13 mai 2022 à Marseille qui a abouti à la signature d'une Charte d'engagement des missions locales pour lutter de façon systémique contre les discriminations. « *La lutte contre les discriminations est aussi un combat de terrain dans lequel l'engagement d'acteurs*

*de proximité comme les missions locales est essentiel. (...) Les discriminations sont un fléau pour les jeunes adultes qui y sont confrontés, elles minent leur confiance dans le droit, dans nos institutions et les éloignent de l'idéal républicain de l'égalité.* » a souligné Claire Hédon.

### **En PACA, un travail étroit avec les missions locales pour l'emploi des jeunes**

L'année 2022 a été marquée par un renforcement du partenariat avec les missions locales dans l'ensemble de la région PACA. Dès le mois de mars, à la mission locale de La Ciotat, la chargée de mission du pôle régional de l'institution a co-animé un atelier auprès des jeunes sur la lutte contre les discriminations.

La Défenseure des droits a participé au séminaire national des missions locales à Marseille, et une réunion de travail s'est tenue en présence de la présidence de l'association régionale des missions locales et des délégués référents « discrimination » du Défenseur des droits dans le but de renforcer les coopérations.

En novembre, à Avignon, plus de 250 professionnels et jeunes des missions locales ont participé à une matinée de sensibilisation sur les discriminations, en présence du délégué local et du pôle régional.

### **La traite des êtres humains : l'une des formes les plus violentes de discriminations. Condamnation d'un employeur suivant les observations du Défenseur des droits**

Par un arrêt du 16 janvier 2023, la cour d'appel de Rouen a condamné un restaurateur pour traite des êtres humains, confirmant un jugement du tribunal judiciaire d'Évreux du 13 juillet 2021.

Dans ces deux instances, le Défenseur des droits a présenté des observations (décisions 2019-235 et 2022-221).

Cette condamnation fait suite aux plaintes pour traite des êtres humains déposées par cinq des victimes. L'enquête déclenchée a en effet permis d'établir que depuis de nombreuses années, les victimes et la plupart de leurs collègues, recrutés par le même employeur dans deux restaurants et une boulangerie en Normandie, étaient payés très en-deçà du salaire horaire minimum et avaient travaillé bien au-delà de la limite autorisée tout en ne bénéficiant que de très peu de jours de repos. Ils étaient logés sur place dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de promiscuité particulièrement indignes. En situation irrégulière pour la plupart, ils avaient été attirés puis retenus aux moyens de fausses promesses – d'aide à la régularisation notamment – et de menaces.

À l'issue de l'enquête, le ministère public n'a pas engagé de poursuite au titre du délit de traite mais seulement de ceux liés au séjour irrégulier des salariés, au travail dissimulé, aux violences physiques, et des infractions à la réglementation relative à l'hygiène.

Accompagnées par le Comité contre l'esclavage moderne (CCEM), les victimes ont alors décidé de citer directement l'employeur à comparaître devant le tribunal judiciaire, afin qu'il soit jugé pour traite des êtres humains. Elles ont saisi le Défenseur des droits dans ce cadre.

C'est en tant qu'institution chargée de veiller au respect des droits et des libertés et de lutter contre les discriminations que le Défenseur des droits s'est prononcé sur cette affaire, considérant que la traite des êtres humains





constitue l'une des formes les plus violentes de la discrimination lorsqu'elle consiste à recruter une personne à raison de son origine, de sa nationalité, ou de sa vulnérabilité économique, dans le but de la soumettre à des conditions de travail et d'hébergement contraires à sa dignité.

Les observations en justice de la Défenseure des droits, présentées au juge pénal chargé de l'affaire le 19 septembre 2019, qui, en l'absence d'enquête contradictoire menée par ses services, ne se prononce pas sur la responsabilité pénale de la personne citée à comparaître, ont souligné la nécessité d'appréhender les agissements du gérant dans leur globalité et de leur donner la qualification adéquate, afin que le préjudice subi par les victimes soit intégralement reconnu.

Par un jugement prononcé le 13 juillet 2021, le tribunal a reconnu le prévenu coupable des délits de traite des êtres humains commise en échange d'une rémunération, de soumission d'une personne vulnérable à des conditions de travail et d'hébergement indignes et de rétribution inexistante ou insuffisante du travail d'une personne vulnérable ou dépendante.

La Défenseure des droits a maintenu ses observations à l'audience d'appel tenue le 7 novembre 2022 et donnant lieu à l'arrêt rendu le 16 janvier 2023. Elle a souligné que cette décision devait s'inscrire dans une reconnaissance plus systématique de la traite des êtres humains par les juridictions répressives et que la lutte contre ce phénomène criminel devait devenir une véritable priorité.

Elle a, en outre, rappelé que le 3<sup>e</sup> plan d'action national contre la traite des êtres humains pour la période 2022-2024 n'avait toujours pas été rendu public, et que le mandat de la secrétaire générale de la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) s'était achevé en septembre 2022 sans que son successeur soit nommé.



**Portrait**

## AURÉLIE STOFLIQUE

**Juriste au pôle biens et services privés**

### Quel est votre parcours ?

J'ai commencé comme avocate spécialisée en droit pénal et en droit du travail en 2011, puis j'ai rejoint un cabinet d'expertise comptable comme juriste en droit social à partir de 2016. Quand je suis entrée au Défenseur des droits en avril 2020, en plein confinement, cela faisait longtemps que je surveillais les annonces ! Je voulais mettre mes compétences au service d'une mission qui me faisait me lever le matin.

### Quelles sont vos fonctions ?

Je traite essentiellement des réclamations liées au domaine de l'emploi privé. Par exemple, une situation dans laquelle une personne absente pour un congé longue maladie ne retrouve pas son poste à son retour et est finalement licenciée pour inaptitude. En discrimination dans l'emploi privé, nous sommes surtout saisis sur le critère de l'état de santé ou du handicap. Mais cette année, nous avons eu également beaucoup de cas de harcèlement sexuel où des femmes ont été licenciées parce que l'enquête interne avait conclu à l'absence de preuve. Or, au Défenseur des droits, nous faisons notre propre enquête et si nous estimons que les faits sont là, nous le disons. Surtout, nous rappelons aux employeurs leur obligation de protéger ces femmes.

Cette année, nous avons travaillé en particulier sur une décision-cadre sur l'accès à la preuve, car c'est la principale difficulté des personnes. Nous avons ainsi rappelé que le salarié a le droit de demander que l'employeur lui communique des pièces qu'il est par définition le seul à posséder. Ma connaissance du monde de l'entreprise est un atout pour travailler sur ces dossiers.



**"... nous avons travaillé en particulier sur une décision-cadre sur l'accès à la preuve, car c'est la principale difficulté des personnes. Nous avons ainsi rappelé que le salarié a le droit de demander que l'employeur lui communique des pièces qu'il est par définition le seul à posséder. Ma connaissance du monde de l'entreprise est un atout pour travailler sur ces dossiers."**

### 3. DES ACTES SIMPLES DE LA VIE QUOTIDIENNE TOUJOURS MINÉS PAR LES DISCRIMINATIONS

#### Refus de soins discriminatoire en raison de la particulière vulnérabilité liée à la situation économique de la patiente

La Défenseure des droits a été saisie de la réclamation d'une patiente sur les difficultés qu'elle a rencontrées, en tant que bénéficiaire de la CMU-C, pour prendre rendez-vous auprès du secrétariat d'un gynécologue. Un rendez-vous lui avait été proposé. Quelques jours avant celui-ci, le secrétariat du gynécologue l'a contactée, afin de la questionner sur ses possibilités d'avancer les honoraires de la consultation. Ayant appris qu'elle comptait se prévaloir de la dispense d'avance de frais et qu'en conséquence, elle refusait d'avancer les honoraires pour la consultation, le secrétariat a annulé le rendez-vous.

Au terme de l'instruction, la Défenseure des droits a conclu que le refus de soins était illicite et discriminatoire car fondé sur la particulière vulnérabilité liée à la situation économique de la patiente, prohibée par la loi. Afin de prévenir toute situation discriminatoire telle qu'illustrée par la présente réclamation, la Défenseure des droits a recommandé au conseil départemental de l'Ordre des médecins de mettre en œuvre une procédure disciplinaire à l'égard du praticien.

Elle a également préconisé au Conseil national de l'Ordre des médecins de porter sa décision à la connaissance de l'ensemble de la profession (décision 2022-123).

#### Discriminés dans l'accès au logement... parce qu'ils habitent trop loin de leur travail

Un couple a cherché à louer un appartement et déposé un dossier auprès d'une agence immobilière, lui étant CRS, elle également fonctionnaire.

Leur dossier semblait solide mais l'agence a exigé des garanties supplémentaires assez surprenantes : il a été demandé aux candidats de produire un justificatif de domicile situé dans la même ville ou en limite périphérique du lieu de leur exercice professionnel. Ce n'était pas le cas des requérants, qui ont alors vu leur dossier rejeté sans plus d'explications.

Le couple a décidé de faire appel au Défenseur des droits. La déléguée chargée du dossier a pris contact avec l'agence en s'étonnant de la nature du justificatif demandé, qui pouvait conduire à une discrimination dans l'accès au logement sur le critère du lieu de résidence. La responsable de l'agence a reconnu « une erreur de traitement » et proposé de réexaminer le dossier du couple au même titre que les autres dossiers candidats sur le bien. En définitive, le dossier du couple a été retenu par l'agence.

#### " Double peine " à la banque

Une femme, en situation de handicap, bénéficie de l'Allocation adulte handicapé (AAH). Elle s'est rendue dans son agence bancaire pour demander une augmentation d'autorisation de découvert de 15 €, pour atteindre un découvert autorisé de 495 €.

La conseillère a refusé l'augmentation au motif que la cliente n'était pas salariée.

La femme a fait remarquer qu'elle avait droit, comme tout client, à un découvert à hauteur de 50 % de ses revenus et que le rehaussement demandé était motivé par la nécessité d'acheter de l'essence pour se rendre chez son médecin. Pour autant, la conseillère a maintenu son refus en soulignant que le découvert dont bénéficiait déjà la cliente était une « faveur ».

La réclamante, se sentant insultée par ce refus qu'elle estimait discriminatoire, a saisi le Défenseur des droits. Elle a expliqué à la déléguée que l'incident avait occasionné des frais supplémentaires et regretté que l'agence ne prenne pas en compte son handicap, en exigeant qu'elle se déplace physiquement pour certaines opérations bancaires.

La déléguée a contacté le service réclamation de la banque au niveau régional pour exposer la situation.

Quelques jours après, la réclamante a obtenu des excuses de la direction régionale de la banque et de la conseillère, ainsi que le remboursement des frais d'incident ; elle peut désormais augmenter son découvert autorisé et reçoit l'assurance que toutes les opérations bancaires sont possibles en ligne ou par téléphone.

## La gestion de la crise sanitaire et les risques de discriminations

Dans un avis 22-01 du 4 janvier 2022 relatif au projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire, la Défenseure des droits a encore eu, en 2022, l'occasion de se prononcer sur les risques inhérents aux mesures exceptionnelles liées à la gestion de la pandémie.

Comme elle l'avait déjà formulé dans trois avis en 2020 et 2021 (avis n° 20-10 du 3 décembre 2020 ; avis n° 21-06 du 17 mai 2021 ; avis n° 21-11 du 20 juillet 2021), la Défenseure des droits a rappelé au Parlement que les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes devaient se conformer au principe de légalité, et pour cela s'avérer strictement nécessaires, proportionnées et adaptées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Elles doivent en outre être suffisamment lisibles, précises et entourées de garanties pour assurer une protection contre les risques d'abus et d'arbitraire.

Ces inquiétudes se trouvaient largement confortées par le nouveau projet de loi. Le risque pointé de voir des mesures d'exception

s'inscrire dans la durée était avéré puisque le texte prolongeait dans le temps, en les renforçant, des mesures particulièrement restrictives de libertés.

C'était le cas de la substitution du passe sanitaire par un passe vaccinal pour de nombreuses activités de la vie quotidienne : activités de loisirs, restaurants et débits de boisson, foires, séminaires et salons professionnels ou encore transports interrégionaux.

La Défenseure des droits a en particulier alerté le Parlement sur les risques des mesures qui concernaient et affectaient directement la vie quotidienne des mineurs et l'exercice de leurs droits, déjà durement éprouvés par la crise sanitaire, avec des impacts lourds sur leur santé mentale.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi d'agents suspendus pour non-respect de l'obligation vaccinale alors qu'ils étaient en arrêt maladie (décision-cadre 2021-291). Le 2 mars 2022, le Conseil d'État a rendu une ordonnance de référé considérant que la suspension d'un agent non-vacciné ne pouvait prendre effet qu'à l'expiration de ses congés. Le Défenseur des droits a pu s'appuyer sur cette jurisprudence pour obtenir la régularisation de nombreux agents.

D'autres réclamations concernent des agents placés en autorisation spéciale d'absence, dont le renouvellement à l'été 2022 a été particulièrement compliqué, leurs employeurs désirant revenir à un mode de fonctionnement plus traditionnel. Des tensions apparaissent aussi - en nombre bien plus important qu'avant l'épidémie de Covid-19 - lorsque des agents en situation de handicap obtiennent des préconisations médicales pour télétravailler. Ces problématiques nouvelles imposent de trouver un juste équilibre entre ce qui relève du pouvoir de l'administration d'organiser son fonctionnement et la lutte contre les discriminations.

## 4• DIFFUSER LES CONNAISSANCES SUR LE DROIT DE LA NON-DISCRIMINATION

### Les discriminations dans l'enseignement supérieur : du constat à l'action

L'étude *Expérience des discriminations dans l'enseignement supérieur et la recherche en France : Premiers résultats de l'enquête ACADISCR1* a été menée, avec le soutien du Défenseur des droits, par Christelle Hamel (CNRS-INED, URMIS), Marguerite Cognet (Université de Paris Cité, URMIS), Géraldine Bozec (URMIS, Université Côte d'Azur) et l'équipe ACADISCR1.

Les enquêtes conduites auprès de la population étudiante et des personnels des établissements (enseignants-chercheurs, personnels administratifs ou techniques...) au sein de deux universités révèlent des discriminations importantes à raison du sexe et de l'origine : plus de la moitié des personnels de l'université déclarent avoir subi au moins un type de traitement inégalitaire depuis le début de leur carrière professionnelle et 20 % des étudiantes rapportent avoir été confrontées à des comportements sexistes à caractère sexuel au cours de leurs études.

Les premiers résultats ont été présentés le 20 octobre dernier, dans le cadre d'une journée d'étude intitulée *Les discriminations dans l'enseignement supérieur. Du constat à l'action*. Organisée par le Défenseur des droits, la journée a réuni 250 personnes, dont la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Elle a permis de favoriser l'échange et le dialogue entre tous les acteurs concernés pour agir efficacement dans la prévention et la prise en charge des discriminations, de dresser un état des lieux des discriminations dans l'enseignement supérieur, de questionner la manière de les mesurer, de rappeler les obligations légales et voies de recours en cas de discrimination et enfin, de fournir des leviers d'action concrets à la lumière des ressources et initiatives existantes.

À cette occasion, la Défenseure des droits a souligné la nécessité d'aller plus loin que des actions ponctuelles, en s'engageant dans de véritables politiques antidiscriminatoires, au-delà des politiques en silo de prévention des violences sexistes et sexuelles ou d'inclusion des étudiants en situation de handicap.

### La formation « Collectif Handicaps »

Le Défenseur des droits a organisé une session de formation aux discriminations liées au handicap à la demande du Collectif Handicaps. Membre du comité handicap du Défenseur des droits, il rassemble 52 associations représentatives des divers types de handicap. Cette formation a permis de rappeler les fondamentaux du droit de la non-discrimination appliqué au handicap et, ce faisant, de donner aux acteurs de terrain les bases nécessaires pour mieux orienter et accompagner les personnes en situation de handicap qui s'estiment victimes de discrimination. Accessible aux personnes sourdes grâce à la traduction en LSF et la transcription, elle a rassemblé une soixantaine de participantes et participants, sur place et à distance.

### L'accès aux droits des personnes âgées vivant à domicile

En 2021, l'étude du Défenseur des droits auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus vivant à domicile avait permis d'identifier leurs difficultés d'accès aux droits et les discriminations auxquelles elles étaient exposées.

Les personnes âgées peuvent être confrontées à des atteintes aux droits dans leur vie quotidienne, face aux services publics, pour l'accès au logement ou à la santé, sans parfois avoir conscience qu'elles peuvent être constitutives de discriminations. Les résultats de cette étude ont été présentés et discutés en juin 2022 dans le cadre d'un *webinaire* réunissant des acteurs institutionnels et du monde de la recherche mais aussi des représentants de la société civile et le réseau des délégués du Défenseur des droits afin de contribuer à mettre en visibilité les enjeux spécifiques des discriminations relatives au grand âge et identifier des leviers d'action.

Parallèlement, un support d'information dédié à l'accès aux droits et à la prévention des discriminations liées à l'âge avancé a été élaboré avec les acteurs associatifs membres du comité d'entente santé et les professionnels du champ afin de contribuer à la promotion du droit aux recours.

Il a été rendu public le 1<sup>er</sup> octobre, à l'occasion de la journée internationale des personnes âgées instaurée par l'Organisation des Nations Unies (ONU).

### **Prix de thèse 2022 du Défenseur des droits sur le principe de neutralité et l'exercice de la liberté religieuse en entreprise**

Le Défenseur des droits a décerné, pour la 8<sup>e</sup> édition, son Prix de thèse à Léopold Vanbellingen pour sa thèse de sciences juridiques intitulée « *La neutralité de l'entreprise privée : contribution à l'étude du droit européen de la liberté de religion et de la non-discrimination des travailleurs face à un transfert conceptuel plurivoque* ».

Soutenue le 26 mai 2021, à l'université catholique de Louvain, cette thèse, en s'intéressant au respect des principes de liberté de religion et de non-discrimination au sein des entreprises privées, étudie la façon dont le principe de neutralité religieuse est parfois mobilisé dans les usages, comme un élément de justification leur permettant de limiter ou d'interdire toute expression religieuse (signes ostentatoires, demande de congés ou d'horaires adaptés, régimes alimentaires spécifiques, refus d'exécuter une tâche, etc.) sur le lieu de travail. L'objectif de cette thèse, forte d'une analyse approfondie de la jurisprudence européenne française et belge et des sources historiques et philosophiques, est d'évaluer dans quelle mesure l'objectif de neutralité est compatible avec la liberté de religion et la non-discrimination religieuse des salariés du secteur privé.

Elle propose une typologie utile des entreprises neutres, qui permet de comprendre les différentes facettes de la revendication de neutralité par les entreprises privées.

Elle montre ainsi qu'à chaque figure de l'entreprise neutre, correspond une réponse

juridique spécifique quant à la légitimité et à la proportionnalité des restrictions fondées sur la neutralité, du point de vue du droit européen de la liberté et de la non-discrimination religieuses.

### **En Occitanie, un webinar pour faire connaître le droit de la non-discrimination**

Pour répondre à des besoins exprimés par plusieurs organisations impliquées dans la lutte contre les discriminations, le pôle régional Occitanie du Défenseur des droits a proposé un webinaire en visioconférence, qui a rassemblé plus de 180 personnes, essentiellement des associations, des collectivités territoriales, des universitaires et des organisations syndicales. Il a permis de donner les principaux repères juridiques sur le droit à la non-discrimination et de présenter l'action du Défenseur des droits, en particulier celle des délégués. La présentation alliait un contenu juridique amené de façon pédagogique, et des illustrations tirées de situations qui avaient été traitées par les délégués.

### **La Défenseure des droits devant le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale**

Publiées le 2 décembre dernier à l'issue de l'Examen de la France réalisé les 15 et 16 novembre 2022, les observations finales du Comité rappellent plusieurs positions également défendues par l'institution dans la contribution produite à cette occasion.

Elle a notamment accueilli avec satisfaction la recommandation du Comité pour que l'État s'attaque « *de manière prioritaire aux causes structurelles et systémiques de la discrimination raciale présente dans l'État partie* ».

Le Comité fait également un constat comparable à celui de la Défenseure des droits concernant l'existence de contrôles d'identité discriminatoires en France.

Ses recommandations rejoignent celles, formulées de longue date par la Défenseure des droits, concernant la nécessité de leur interdiction explicite dans la loi française et de la mise en place d'un dispositif de traçabilité et d'évaluation des contrôles effectués.

Comme la Défenseure des droits a pu le faire à de nombreuses reprises, le Comité insiste également à son tour sur la nécessité de prendre des mesures efficaces pour garantir aux « *Gens du voyage des (...) conditions de vie, en fonction de leurs besoins particuliers, y compris par la reconnaissance de la caravane comme un logement et la mise à disposition d'un nombre d'aires d'accueil suffisant avec des conditions adéquates* ».

### **Les actions de la Défenseure des droits dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne**

Dans le cadre de la présidence française de l'UE, les 2 et 3 juin 2022, le Défenseur des droits et le réseau européen des organismes pour l'égalité (Equinet) ont organisé deux conférences sur les Organismes de lutte contre les discriminations (OLCD) en Europe.

La première conférence a ainsi réuni des experts européens afin d'échanger sur les expériences du Défenseur des droits et de ses homologues en matière d'intervention devant les juridictions. Les débats ont également porté sur les dispositions des propositions de directives à venir sur les standards en matière notamment de pouvoirs de tels organismes, qui permettraient d'améliorer l'effectivité du droit de la non-discrimination.

Le 7 décembre 2022, la Commission a adopté deux propositions de directives visant à renforcer les organismes pour l'égalité de traitement, et en particulier leur indépendance, leurs ressources et leurs pouvoirs, afin qu'ils puissent lutter plus efficacement contre la discrimination en Europe.

La seconde conférence a permis d'explorer le rôle que peuvent jouer ces organismes en faveur d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée et de transparence des salaires et de lutte contre les violences faites aux femmes, autant de leviers pour

progresser vers l'égalité entre les femmes et les hommes.

### **Recueillir les bonnes pratiques internationales**

Une visite d'études a eu lieu à Montréal à la fin du mois d'octobre au cours de laquelle la Défenseure des droits et deux de ses adjoints ont pu échanger sur plusieurs sujets prioritaires avec leurs homologues : la simplification des écrits institutionnels en direction des publics, les méthodologies mises en œuvre pour une meilleure prise en compte de l'accès aux droits des publics vulnérables, et les dispositifs mis en place par la ville de Montréal et les services de police de la ville, pour lutter contre les discriminations systémiques en lien avec l'origine ethnique et la condition sociale.

La délégation a été particulièrement intéressée par l'existence de deux juridictions spécialisées, le Tribunal des droits de la personne apportant une valeur ajoutée déterminante à l'effectivité du droit de la non-discrimination et le Comité de la déontologie policière sur le respect de la déontologie de la sécurité.

### **À Lille, de futurs cadres administratifs formés à la lutte contre les discriminations**

Le pôle régional Hauts-de-France du Défenseur des droits a participé à la formation des futurs cadres des administrations de l'État, en intervenant dans chaque cycle de formation à l'Institut régional d'administration (IRA) de Lille sur des temps dédiés à la lutte contre les discriminations. Un atelier sur l'égalité femmes/hommes a ainsi pu être organisé en lien avec la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité. Une session de sensibilisation sur l'action du Défenseur des droits en faveur des personnes LGBTI+ a également été réalisée en présence de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah) et d'une association. Un partenariat qui s'installe désormais dans la durée puisque les actions sont renouvelées en 2023.

**Portrait**

## MARIELLE CHAPPUIS

**Responsable de l'animation des études  
et de l'Observatoire du Défenseur  
des droits**



### Quel est votre parcours ?

J'ai obtenu un DESS de démographie puis je me suis spécialisée sur les questions de santé, en épidémiologie précisément, en travaillant pendant plus de sept ans à l'Observatoire régional de la santé de Marseille. Ensuite, je me suis orientée vers des projets humanitaires : un an en République démocratique du Congo pour Aide médicale internationale, puis 6 ans comme responsable de l'Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de Médecins du monde France. J'ai intégré le Défenseur des droits en octobre 2018.

**"... contribuer à l'amélioration des connaissances sur des thématiques d'intérêt pour l'institution à travers le soutien de travaux d'études ou de recherches, [...] mieux appréhender les publics qui nous saisissent et les difficultés auxquelles ils sont confrontés."**

### Quelles sont vos fonctions ?

Je suis responsable de l'animation des études et de l'Observatoire du Défenseur des droits. Ceci consiste à contribuer à l'amélioration des connaissances sur des thématiques d'intérêt pour l'institution à travers le soutien de travaux d'études ou de recherches (confiés à des équipes de chercheurs) et l'analyse de nos propres données qui permettent de mieux appréhender les publics qui nous saisissent et les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

### Quel regard portez-vous sur l'année écoulée ?

En octobre 2022, nous avons organisé une journée d'étude sur les discriminations dans l'enseignement supérieur à la faveur de la sortie des résultats de l'enquête ACADISCR. Nous avons initié et soutenu cette étude 3 ans auparavant, qui mettait en valeur l'ampleur des discriminations dans ce secteur.

Cette journée visait à ouvrir le débat à partir d'un état actualisé des connaissances sur les discriminations et favoriser échanges et dialogues entre tous les acteurs concernés pour agir efficacement dans la prévention et la prise en charge des discriminations.

À la suite de cet événement, l'équipe de recherche a obtenu des financements complémentaires pour poursuivre la recherche dans d'autres établissements. Le Défenseur des droits, quant à lui, continue d'investiguer ces questions à travers le soutien de plusieurs recherches qui sortiront en 2023, sur le (non) recours des victimes de discriminations dans l'enseignement supérieur.





### **Le collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations, prévu par l'article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits. George Pau-Langevin, adjointe de la Défenseure des droits, est vice-présidente de ce collège.

Les discussions au sein de ce collège, composé de huit membres et réuni quatre fois au cours de l'année, ont porté sur des discriminations fondées sur la santé et le handicap (décisions 2022-089 et 2022-090), sur l'apparence physique (décision 2021-280 sur un refus d'embauche en raison de tatouages ; décision 2022-013 concernant un refus de prestation de service discriminatoire car en lien avec l'apparence physique et l'identité de genre ; décision 2022-182 sur la coiffure d'un élève considéré comme contraire au règlement intérieur d'un établissement).

Il a également donné un avis favorable à une décision cadre importante pour le droit de la non-discrimination (décision-cadre 2022-139 sur l'accès à la preuve en matière de discrimination).

Les échanges au sein de ce collège ont également permis d'avoir un avis sur les discriminations relatives à des projets concernant parfois d'autres domaines et soumis à l'avis d'un autre collège, comme par exemple des projets de décisions concernant des contrôles d'identité discriminatoires.

## Focus

## L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE FACE AU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

**En 2022, le Défenseur des droits a poursuivi ses travaux sur les algorithmes et l'intelligence artificielle alors que leur déploiement s'accélère tant dans les secteurs publics que privés.**

Le Défenseur des droits avait pointé en 2021, dans son rapport sur les technologies biométriques, les risques considérables de violation du principe de non-discrimination et, plus généralement, des droits fondamentaux, que ces technologies portent pour les personnes qui y sont exposées (*Technologies biométriques : l'impératif respect des droits fondamentaux, Défenseur des droits, 2021*). En 2022, l'institution a souhaité connaître, en outre, la perception des Français sur ce sujet à partir d'une enquête d'opinion menée en population générale. Les résultats de cette enquête intitulée *Perception du développement des technologies biométriques en France : entre manque d'information et demande d'encadrement* mettent en évidence un fort déficit d'information du public, un degré de confiance variable en fonction des entités responsables des déploiements de ces technologies, une prise de conscience relative des risques d'atteintes aux droits et une forte volonté de voir l'encadrement juridique existant renforcé.

En conséquence, la Défenseure des droits a alerté les pouvoirs publics sur la forte méconnaissance des Français sur l'usage et les conséquences des technologies biométriques sur leurs droits fondamentaux et rappelé ses recommandations :

- écartier les méthodologies d'évaluation non pertinentes, le développement important d'outils biométriques d'évaluation aux méthodologies scientifiques non éprouvées appelant à la responsabilisation des acteurs compte tenu du risque discriminatoire qu'ils présentent ;
- mettre en place des garanties fortes et effectives pour s'assurer du respect des droits des personnes ;
- dans le cadre d'un usage à des fins policières : étendre l'interdiction explicite de recours à l'utilisation de logiciels de reconnaissance faciale appliquée aux images captées par drones aux autres dispositifs de surveillance existants (caméras piétons, vidéosurveillance, etc.) ;
- pour tous les usages : s'interroger systématiquement sur l'opportunité d'utiliser une technologie moins intrusive, contrôler systématiquement les biais discriminatoires et faciliter le droit au recours ;
- repenser les contrôles existants notamment en révisant le seuil d'évaluation des marchés publics informatiques, en intégrant une appréciation des risques de discrimination et en instaurant une obligation de recourir à un audit régulier, externe et indépendant des dispositifs biométriques d'identification et d'évaluation ;
- renforcer les obligations en matière d'information du public et former les professionnels des métiers techniques et d'ingénierie informatique et les organisations utilisatrices et de contrôle aux risques que les algorithmes font peser sur les droits fondamentaux.

Le Défenseur des droits contribue à cette nécessaire formation des acteurs : il a proposé, avec le soutien du Conseil de l'Europe, entre octobre et décembre 2022, et ce pour la seconde année, une formation en ligne sur l'intelligence artificielle et les discriminations à de nombreux acteurs (ses agents et ceux d'autres autorités indépendantes comme la CNIL et l'Arcom ainsi qu'à des agents de ministères et à des représentants d'associations).

Ces formations visent à l'acquisition, par les participants, d'une première expertise sur ces sujets afin de mieux les préparer aux dossiers et travaux en cours ou à venir au sein de leur propre organisation.



Par ailleurs, le Défenseur des droits a également contribué à l'élaboration et à l'animation d'une formation organisée par le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), en décembre 2022 à l'attention de ses membres sur l'intelligence artificielle et la lutte contre les discriminations, suite au rapport publié par Equinet sur ce sujet en 2020.

La proposition de Règlement sur l'intelligence artificielle que la Commission européenne a présenté en avril 2021 représente de forts enjeux non seulement parce qu'il sera d'application directe en France mais aussi parce qu'il vise à encadrer de manière horizontale et transversale les différentes applications de l'intelligence artificielle. La Défenseure des droits suit l'évolution des débats autour de ce texte et entend, notamment aux côtés de ses homologues et au sein du réseau européen Equinet, défendre une approche basée sur le respect des droits fondamentaux permettant de lutter efficacement contre les discriminations.

À cet égard, elle a publié en juin 2022 avec Equinet un avis intitulé *Pour une IA européenne protectrice et garante du principe de non-discrimination : avis établissant des recommandations et des principes essentiels pour la future législation européenne portant sur l'intelligence artificielle*. Les recommandations émises dans cet avis s'inscrivent dans la continuité des travaux antérieurs de l'institution en soulignant la priorité de lutter contre les discriminations algorithmiques et insistent sur le rôle que pourraient jouer les organismes de promotion de l'égalité européens dans ce cadre, notamment dans leur rôle d'alerte et de sensibilisation.

# IV. AVOIR COMME BOUSSOLE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

## Éditorial

### ÉRIC DELEMAR

Défenseur des enfants,  
Adjoint de la Défenseure des droits  
en charge de la défense et la promotion  
des droits de l'enfant

## GARANTIR LES DROITS FONDAMENTAUX DES ENFANTS

En cette année 2022, nous avons remis notre rapport au Comité des droits de l'enfant de l'ONU. Pour la 6<sup>e</sup> fois depuis la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), le Comité évaluera les avancées et les difficultés persistantes de la France. Reconnu comme mécanisme de suivi de la CIDE par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, le Défenseur des droits veille au respect de « l'intérêt supérieur de l'enfant », qui doit être une considération primordiale et prioritaire sur toute autre.

Si les évolutions des politiques publiques vers une meilleure prise en compte des droits de l'enfant ont entraîné de réels progrès dans de nombreux domaines de la Convention, nous soulignons les difficultés persistantes d'accès aux droits auxquelles sont confrontés de nombreux enfants, et en premier lieu, les enfants les plus vulnérables : enfants en situation de précarité, enfants en situation de handicap, enfants protégés, enfants migrants...

La pandémie de Covid-19 a mis en lumière et a exacerbé les inégalités sociales et territoriales existantes, ainsi que les discriminations et les violences envers les enfants.

**"Là se trouve la mission de notre institution, qui œuvre à réduire l'écart existant entre les droits proclamés et leur mise en œuvre concrète par la défense et la promotion des droits de l'enfant."**

Nous avons été particulièrement frappés de constater l'insuffisante prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant par les pouvoirs publics dans l'élaboration et le suivi des politiques sanitaires. Certaines des défaillances qui ont été alors observées relèvent de problèmes structurels identifiés depuis plusieurs années (défaut d'approche globale de la situation de l'enfant, morcellement de ses prises en charge, etc.).

Le 23 février 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté sa 4<sup>e</sup> stratégie pour une meilleure effectivité des droits de l'enfant. Lutte contre les violences faites aux enfants, égalité des chances et inclusion sociale, participation et prise en compte de leur parole, préservation des droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence, constituent la feuille de route pour les États. Une nouvelle loi relative à la protection des enfants a été votée en février 2022.

Pour autant, entre 2021 et 2022, le Défenseur des enfants constate une augmentation de 20 % des saisines évoquant des atteintes aux droits des enfants. Ces saisines concernent la protection déficiente des enfants en danger, les atteintes au droit à l'éducation, ou encore les graves atteintes au droit à la santé des enfants, notamment pour les plus vulnérables.

La Défenseure des droits a rappelé l'augmentation historique du coût de la vie actuel et à venir et ses effets dévastateurs sur le quotidien des familles les plus modestes, déjà fragilisées par la pandémie. Cette situation de crise appelle plus que jamais des besoins d'accompagnement et de soutien massifs alors que de graves pénuries de personnel et un manque criant de moyens grèvent déjà les services de santé, de protection de l'enfance ou de l'éducation.

Dans notre rapport annuel sur les droits de l'enfant, présenté en novembre, intitulé *La vie privée : un droit pour l'enfant*, et pour lequel nous avons fait participer plus de 1 100 enfants sur l'ensemble du territoire national, nous avons montré que préserver la vie privée des enfants, c'est les prendre en compte comme sujets de droits, et répondre à leurs besoins fondamentaux, la liberté et la sécurité. Protéger l'enfant tout en le respectant, dans son corps, ses espaces d'intimité, dans la protection de son image.

Il reste ainsi beaucoup à faire pour aboutir à une garantie effective de l'ensemble des droits fondamentaux consacrés par la CIDE. Là se trouve la mission de notre institution, qui œuvre à réduire l'écart existant entre les droits proclamés et leur mise en œuvre concrète par la défense et la promotion des droits de l'enfant, en portant une attention spécifique aux enfants les plus éloignés du droit.

Nous nous y attachons tous les jours partout sur l'ensemble du territoire.

La mission du Défenseur des droits relative à la défense et la promotion des droits de l'enfant est transversale à toute l'institution. Elle concerne l'accès aux services publics, la lutte contre les discriminations, mais également le respect de la déontologie par les forces de sécurité.

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des droits de l'enfant par sous-thématique, 2022

Éducation, petite enfance, scolarité, périscolaire	30 %
Protection de l'enfance, des enfants	21 %
Santé et handicap	13 %
Filiation et justice familiale	7 %
Mineurs étrangers	5 %
Justice pénale	2 %
Adoption et recueil de l'enfant	0,3 %
Non renseigné	22 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine des droits de l'enfant reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 3 586).

## 1- LA VIE PRIVÉE DES ENFANTS, SUJET RÉVÉLATEUR DE NOMBREUSES ACTIONS À MENER CONTRE LES VIOLENCES QU'ILS SUBISSENT

### Le rapport annuel consacré à la vie privée des enfants

À l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, la Défenseure des droits et son adjoint, le Défenseur des enfants, ont publié leur rapport annuel consacré aux droits de l'enfant : *La vie privée : un droit pour l'enfant*.

La Défenseure des droits y appelle à prendre la pleine mesure de l'enjeu décisif que représente la reconnaissance du droit fondamental à la vie privée des enfants, pour les considérer comme de véritables sujets de droit, sans méconnaître leur statut d'enfant à protéger.

Elle souligne en ce sens la nécessité de garantir à tous les enfants mal-logés, sans

logement ou contraints de vivre dans un cadre de vie collectif, des espaces de vie décents et respectueux de leur intimité et de leur dignité. Au cœur même de son intimité, l'enfant, dès le plus jeune âge, doit voir son corps inconditionnellement protégé, notamment contre toutes les formes de violence.

Avec l'omniprésence du numérique dans notre quotidien, la Défenseure des droits invite également à une vigilance particulière quant à l'exposition de la vie des enfants sur Internet ainsi qu'aux potentielles violences numériques (cyberharcèlement, cybersexisme, haine en ligne, etc.).

Pour nourrir son rapport, l'institution organise chaque année une consultation nationale des enfants. La consultation centrée cette année sur le droit à la vie privée a permis de recueillir la parole de plus de 1 100 enfants et jeunes de 6 à 21 ans par l'intermédiaire de plus de 70 structures et associations partenaires. Pour le rapport, l'expertise des acteurs concernés a également été sollicitée.

La Défenseure des droits formule 33 recommandations par lesquelles elle appelle les pouvoirs publics à offrir à l'enfant la protection et l'éducation qui lui permettront de construire une intimité suffisamment solide pour établir un rapport au monde ouvert et confiant.

### **L'état dramatique de la protection de l'enfance en France**

La Défenseure des droits est particulièrement inquiète de l'état de la protection de l'enfance qui ne parvient plus, aujourd'hui, à jouer son rôle.

À titre d'exemple, les services du Défenseur des droits ont mené un travail d'instruction de plusieurs années à la suite de la saisine d'une infirmière inquiète du traitement réservé aux enfants accueillis dans un centre départemental de l'enfance et de la famille.

À la suite de cette instruction, la Défenseure des droits a rendu une décision dans laquelle elle pointe notamment l'insuffisance de la surveillance et du contrôle de la structure de la part du conseil départemental et de la préfecture, ainsi que l'absence de

concertation, de coordination et de travail en réseau entre le département et l'agence régionale de santé. Prenant acte d'un certain nombre d'améliorations depuis les faits, elle formule 16 recommandations, portant sur les taux d'occupation et le sureffectif, le devoir de surveillance et de contrôle des établissements de protection de l'enfance, le mode de gouvernance, de management et de recrutement, les réponses interinstitutionnelles en faveur des enfants présentant des problématiques complexes, et le soutien du service de l'Aide sociale à l'enfance aux établissements qui prennent en charge les enfants.

À la fin de l'année 2022, l'institution a été alertée pour la première fois par des magistrats judiciaires sur les failles du système de protection de l'enfance. La Défenseure des droits s'est, en conséquence, saisie de cette situation, qui concerne plusieurs départements, sur lesquels des enquêtes seront menées en 2023.

### **La Défenseure des droits auditionnée par la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE)**

La Défenseure des droits et son adjoint, le Défenseur des enfants, ont été auditionnés, en mai 2022, par la CIIVISE. Le travail de cette commission, notamment d'écoute et de recueil des témoignages de victimes de violences sexuelles et de leurs parents, constitue une première reconnaissance indispensable faite à ces victimes. Les débats à l'occasion de la loi visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste, et du rapport de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église montrent combien les questions posées et les réponses à y apporter sont indispensables.

L'institution a souhaité porter à la connaissance de la commission les difficultés persistantes qu'elle perçoit à travers les situations dont elle est saisie, liées notamment :

- au manque de communication et d'échange d'informations entre les différents services ;

- au recueil inadapté de la parole de l'enfant ;
- au besoin de renforcer les dispositifs de repérage et de signalements ;
- à une effectivité insuffisante de l'éducation à la sexualité des plus jeunes ne permettant pas une prévention efficace.

La Défenseure des droits a appelé une nouvelle fois à ce que les travaux de la CIVIISE conduisent à un changement radical de culture permettant de faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant sur toute autre considération dès les premiers soupçons de violence.

### **Le rapport au Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies**

L'appréciation portée par la Défenseure des droits et son adjoint, le Défenseur des enfants, sur la mise en œuvre par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) est en demi-teinte. Au-delà des constats réalisés à la suite de la pandémie de Covid-19 et l'attention spécifique devant être portée aux enfants les plus éloignés du droit, la Défenseure des droits a fait part dans son rapport de suivi de sa préoccupation à l'égard de l'ampleur du phénomène de la prostitution au sein des lieux de protection de l'enfance.

La Défenseure des droits y souligne, comme dans son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant consacré en 2022 à la vie privée des enfants, que les séances d'éducation à la sexualité, prévues dans la loi depuis 2001 (« *Une information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins trois séances annuelles et par groupes d'âge homogène* » Loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001) ne sont pas mises en œuvre alors qu'elles représentent un enjeu crucial : l'éducation à la sexualité est un outil essentiel de prévention contre toutes formes de violence (sexuelle, mais aussi contre les violences de genre, conjugales, familiales, etc.). Elle permet également de mener une politique de prévention des risques prostitutionnels des mineurs. Il est essentiel que le suivi récemment annoncé par le ministère de l'éducation nationale et de

la jeunesse (circulaire du 30 septembre 2022 n°MENE2228054C relative à l'éducation à la sexualité) se traduise sur le terrain et dans la durée.

La Défenseure des droits appelle l'État à prendre les mesures nécessaires afin d'ériger l'intérêt supérieur de l'enfant en considération première de l'ensemble des politiques publiques, pour que les enfants soient pleinement considérés comme des sujets de droits.

À la suite de la demande des associations membres du comité d'entente Égalité femmes-hommes du Défenseur des droits, la Défenseure des droits a adressé un courrier au ministère de l'éducation nationale, demandant la publication de son rapport sur l'éducation à la sexualité. Le rapport sur L'éducation à la sexualité en milieu scolaire a finalement été publié. Il souligne que seuls 15 % des cours d'éducation sexuelle préconisés par la loi sont mis en œuvre de façon effective.

### **Une recherche pluridisciplinaire sur la prostitution des mineurs**

Le Centre de victimologie pour mineurs (CVM) a réalisé une recherche-action pluridisciplinaire sur la prostitution des mineurs en France, soutenue notamment par le Défenseur des droits.

Réalisant un premier état des lieux de la prostitution des mineurs de nationalité française en France, le rapport identifie plusieurs facteurs favorisant l'entrée des mineurs dans la prostitution : violences sexuelles, physiques, psychologiques, épisodes de fugues ou vie privée exposée sur les réseaux sociaux.

Les mineurs victimes de prostitution connaissent des parcours de vie marqués par de multiples ruptures, que ce soit dans le champ familial (séparations de fratries...) ou scolaire (absentéisme). Les violences ont, par ailleurs, des conséquences durables sur leur état de santé mentale.

Le rapport révèle également que la moitié des mineurs victimes de prostitution identifiés était confiée à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) avant les faits prostitutionnels.



Présentation du rapport annuel dédié aux droits de l'enfant, *La vie privée : un droit pour l'enfant*, 17 novembre 2022

La Défenseure des droits appelle à la formation et au renforcement des moyens humains et financiers de l'ASE. Elle s'associe à la recommandation formulée par le CVM visant à la création d'une instance interministérielle dédiée de ressources, d'aide et de soutien à destination des professionnels et des familles confrontées à la prostitution des mineurs.

### **Les droits de l'enfant à la justice climatique**

L'Assemblée générale de l'ONU a reconnu en juillet 2022, le droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit de l'Homme. Le Conseil de l'Europe a également appelé en septembre 2022 les États membres à reconnaître le droit à un environnement propre, sain et durable. Dans sa décision n° 451129 du 20 septembre 2022, le Conseil d'État a, pour sa part, reconnu que « *le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.* ».

Les enfants ont été très engagés dans des actions citoyennes, mais beaucoup ont exprimé leur désarroi là où ils ont perçu leurs efforts comme vains. Dans ce contexte, ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) a cherché à examiner dans quelle mesure les enfants peuvent accéder à la justice climatique. Pour ce faire, ENOC a notamment organisé un projet participatif et des groupes de jeunes ont pu donner leur avis dans 19 pays.

Leurs recommandations ont été intégrées à la déclaration qu'ENOC a adopté le 21 septembre 2022.



**Portrait****MARGUERITE AURENCHÉ**

**Cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant**

**Quel est votre parcours ?**

Je suis magistrate de formation et j'ai commencé ma carrière comme substitut du procureur au Tribunal de grande instance de Bobigny où j'étais en charge de la délinquance de voie publique, puis de l'exécution des peines et la prévention de la récidive et enfin j'ai passé deux années à la section des mineurs. Par la suite, j'ai dirigé pendant plusieurs années le bureau de l'exécution des peines et des grâces au ministère de la justice avant de rejoindre la juridiction de Nanterre comme juge des enfants pendant 4 ans. La justice des mineurs, que j'ai pratiquée côté parquet mais aussi comme juge des enfants, est très incarnée, avec un travail immédiat et dans la durée sur la résolution des difficultés. La justice des mineurs est une justice différente, elle est d'abord une justice de prévention et de protection.

**"La justice des mineurs est une justice différente, elle est d'abord une justice de prévention et de protection."**

**Quelles sont vos fonctions ?**

Le pôle Défense des droits de l'enfant intervient sur des situations individuelles où les droits d'un enfant ne sont pas respectés ; cela concerne tous les enfants, même s'il est important de relever que nous sommes surtout saisis de la situation d'enfants plus vulnérables, comme ceux confiés en protection de l'enfance. Cela peut être par exemple un refus de scolarisation par une mairie d'enfants hébergés en hôtel social, ou bien une situation où le service d'Aide sociale à l'enfance n'a pas mis en place le droit de visite des parents. En tant que cheffe de pôle, je supervise le travail

de l'équipe, et je veille à ce que nos réponses soient cohérentes. Cela passe par un dialogue constant avec les juristes et en particulier avec les deux coordinatrices du pôle. J'oriente le traitement des dossiers lors de nos comités d'orientation et je veille aux échanges avec les autres pôles sur certaines situations, comme avec le pôle Déontologie de la sécurité, par exemple, sur la question des mineurs incarcérés.

**Quel regard portez-vous sur l'année 2022 ?**

Cette année, nous avons été alertés par des magistrats de plusieurs tribunaux de dysfonctionnements massifs de la protection de l'enfance dans leurs territoires. Nous nous sommes saisis d'office sur nombre de ces situations et avons publié un communiqué de presse pour alerter plus largement sur des difficultés qui durent depuis de nombreuses années mais dernièrement n'ont fait que s'accroître. On constate de plus en plus de crispations, au détriment des enfants, dans de nombreux services publics, école, santé, PMI, crèches, qui sont en grande difficulté et manquent de professionnels. Pourtant, il y a un enjeu d'avenir à bien prendre en charge ces enfants, et à en faire une priorité de nos politiques publiques. Et je suis persuadée que le droit est un outil merveilleux pour faire bouger des lignes.

**Portrait**

## **CAROLINE VENGUD**

**Déleguée de Gironde,  
référente droits de l'enfant**

### **Pouvez-vous nous dire comment vous êtes devenue déléguée du Défenseur des droits ?**

J'ai commencé par étudier le droit privé, je me destinais à être avocate. Déjà à l'époque, je souhaitais travailler à défendre les droits fondamentaux et je me suis engagée auprès d'Amnesty International pendant plusieurs années. J'ai poursuivi mes études en droit pénal avec l'obtention d'un DEA avec une spécialité délinquance juvénile où j'ai pu travailler et réfléchir à la question du déterminisme social, puis j'ai poursuivi avec un travail de thèse autour du droit des malades, et en particulier autour de la question du consentement libre et éclairé. Ce sujet m'a conduite à mener des formations à la Croix rouge. Les droits de l'enfant ont toujours été au cœur de mes préoccupations, et j'ai souhaité postuler pour devenir assesseure au Tribunal pour enfant. J'ai été nommée assesseure à 36 ans.

**"Car il faut bien comprendre que ce sont les enfants d'aujourd'hui qui feront la société de demain."**

C'est pendant la période de la COVID que j'ai décidé de m'engager plus concrètement pour la défense des droits de l'enfant. J'ai adressé une candidature au Défenseur des droits et j'ai été nommée en avril 2021. Je reçois les personnes dans mes permanences de Bordeaux et Lesparre tout en continuant mon activité de formatrice dans plusieurs domaines : sur les droits de l'enfant auprès des directrices et directeurs de la protection de l'enfance mais aussi sur le droit des patients et des personnes vulnérables, et sur les violences conjugales principalement.



### **En quoi consiste vos fonctions ?**

En tant que déléguée, je traite tout type de réclamations qui relève des compétences de l'institution mais en tant que référente droits de l'enfant, j'apporte mon aide à tous les délégués de ma région sur les situations qui touchent aux enfants.

Je pense par exemple à notre intervention en faveur d'une famille de Gens du voyage, un père et ses deux enfants, à laquelle un maire avait refusé l'accès à l'eau potable portant ainsi atteinte au droit à la dignité des deux enfants. Cette année, nous avons également eu le cas d'une enfant de trois ans et demi avec des troubles psychologiques, isolée et humiliée par sa maîtresse. Nous sommes intervenus puis la maman a fini par porter plainte. Ce fut une grande satisfaction juridique si je puis dire, car le major de police lui-même a invoqué les droits de l'enfant, en particulier le droit au respect et à la dignité.

Les droits de l'enfant progressent, la prise de conscience s'opère au niveau des institutions même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que ces droits soient pris en compte et respectés. Car il faut bien comprendre que ce sont les enfants d'aujourd'hui qui feront la société de demain.

## 2- FORMER LES PLUS JEUNES ET LES PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION AUX DROITS DES ENFANTS

### Le programme Educadroit pour sensibiliser les jeunes au droit et à leurs droits

L'année 2022 témoigne de la richesse des activités Educadroit, programme du Défenseur des droits en faveur de la sensibilisation des enfants et des jeunes au droit et à leurs droits, à destination des professionnels travaillant avec les jeunes.

Plus de 50 prêts de l'exposition « Dessine-moi le droit » ont permis de promouvoir les droits de l'enfant en milieu scolaire, périscolaire ou à l'occasion d'événements *ad hoc*. Près de 40 sessions de sensibilisation au programme ont également été réalisées, comme en mars 2022, organisées avec l'appui du pôle régional Hauts-de-France. L'événement a réuni une quarantaine de participants issus des structures partenaires d'Educadroit ainsi que d'autres acteurs locaux, intervenant spécifiquement en direction des jeunes publics.

Educadroit était aussi présent aux côtés de la Cnil et l'Arcom au salon de l'innovation pédagogique, Educatech, du 30 novembre au 2 décembre 2022. Dans la continuité du kit pédagogique du citoyen numérique publié en janvier 2021, le Défenseur des droits, la Cnil et l'Arcom ont souhaité poursuivre leur collaboration en lançant une étude auprès des enseignants du secondaire sur le thème de la citoyenneté numérique.

Lors d'une conférence organisée dans le cadre du salon, les points clés de cette étude ainsi que les différentes actions et ressources en matière d'éducation à la citoyenneté numérique ont pu être présentés, notamment le chapitre 11 du programme Educadroit « *Mondes numériques : quels droits ?* » ainsi que les recommandations en matière d'éducation au numérique formulées dans le rapport annuel du Défenseur des droits dédié aux droits de l'enfant *La vie privée : un droit pour l'enfant*.

### Les Jeunes Ambassadeurs des Droits

Le programme JADE est un dispositif de service civique créé par le Défenseur des droits dédié à la sensibilisation aux droits de l'enfant et à la lutte contre les discriminations, par les jeunes et pour les jeunes, avec des animations ludiques et participatives.

La disparition progressive des contraintes épidémiques a permis aux 94 Jeunes ambassadeurs des droits (JADE) de sensibiliser près de 52 000 enfants et jeunes à leurs droits, dans 22 départements métropolitains ainsi qu'en Guadeloupe, à Mayotte et à La Réunion, soit 3 000 enfants de plus qu'en 2021.

L'année 2022 a été marquée par un développement territorial important qui permet désormais aux JADE d'être présents dans la plupart des régions. Aix-Marseille-Provence a ainsi accueilli sa première équipe de quatre JADE. Le programme est également à nouveau présent dans le département de l'Ille-et-Vilaine après quatre années d'absence.

La qualité des interventions des JADE repose à la fois sur l'importante formation qu'ils reçoivent et sur l'attractivité des outils adaptés pour un public enfant et jeune. Cette année, l'équipe du Défenseur des droits a repensé les animations afin de garantir une meilleure qualité des interventions sur l'ensemble des territoires. Les supports de jeux et les supports d'intervention ont été revus et de nouvelles activités ont été créées.

À côté du festival Solidays ou du rallye citoyen Educacity, le programme JADE continue de mettre en place des partenariats dans le cadre d'événements auprès du grand public - 38 événements cette année.

### Harcèlement scolaire : prendre en compte la parole de l'enfant

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de cas de harcèlement scolaire. Il a ainsi été saisi du cas d'un enfant victime de harcèlement de la part d'autres élèves du collège où il était scolarisé. Les parents ont déposé plainte et une procédure était en cours, dans laquelle le délégué n'était pas habilité à intervenir. Cependant l'affaire ne s'est pas arrêté là car, une semaine après la rentrée scolaire, alors



Stand du Défenseur des droits aux Solidays, du 24 au 26 juin 2022

que l'élève avait changé d'établissement, il a de nouveau été victime d'intimidation par représailles, à la suite de la plainte. L'enfant était apeuré et l'a fait savoir à la conseillère principale d'éducation. Ses parents devaient alors s'organiser pour l'accompagner lors des trajets entre le domicile et le collège.

Le délégué s'est entretenu avec le mineur, en présence des parents, offrant son écoute attentive. Il est ensuite intervenu auprès du service social de l'académie et auprès de la principale du collège.

Son intervention a permis le déclenchement du dispositif de prévention « harcèlement scolaire » et la mise en œuvre de toute mesure relative à la protection de cet enfant, notamment un accompagnement socio-éducatif et psychologique.

Par la suite, le délégué est intervenu devant la communauté éducative et médico-sociale du collège pour la sensibiliser à la prise en charge de ces situations difficiles.

### 3- ADAPTER LA SOCIÉTÉ À L'ENFANT ET NON L'INVERSE

#### **Le rapport sur l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap**

De nombreuses saisines de l'institution relatives aux droits de l'enfant ont de nouveau montré cette année que trop d'enfants en situation de handicap rencontrent toujours des difficultés pour accéder, comme les autres, à l'éducation. La plupart d'entre elles concernent l'accompagnement de ces élèves en milieu scolaire.

La Défenseure des droits a ainsi publié à quelques jours de la rentrée scolaire 2022-2023 un rapport relatif à l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap .

Le constat est le suivant : le nombre de décisions octroyant des accompagnantes ou accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) augmente, dont beaucoup ne sont pas effectives.

Plus généralement, et malgré l'impulsion politique visant à rendre l'école inclusive ces dernières années, trop d'enfants en situation

de handicap sont encore accueillis dans des conditions inappropriées. Au lieu de répondre aux besoins de l'enfant, le système scolaire demande à l'enfant de s'adapter. Les besoins de nombreux enfants sont ignorés, notamment sur les temps périscolaires, en particulier la cantine. À travers ce rapport, la Défenseure des droits formule 10 recommandations aux pouvoirs publics avec l'objectif de garantir l'effectivité des droits de l'enfant en situation de handicap. Elle insiste sur l'importance de mieux former et accompagner l'ensemble des acteurs de l'Éducation nationale sur l'accueil des enfants en situation de handicap et de garantir la continuité de l'accompagnement de l'enfant sur tous ses temps de vie.

### **Le refus d'accompagnement individuel d'une élève en situation de handicap : une atteinte grave au droit fondamental à l'éducation**

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une enfant en situation de handicap bénéficiant d'une orientation, par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), en dispositif ULIS (Unités localisées pour l'inclusion scolaire) et de la présence d'une accompagnante d'élève en situation de handicap individuel (AESH-i) sur le temps plein de scolarisation.

L'accompagnement individuel de l'élève s'est révélé indispensable pour lui permettre d'entrer dans les apprentissages et l'accompagner dans l'accès à la propreté. L'académie a refusé d'affecter une aide humaine individuelle, arguant que les élèves orientés en dispositif ULIS bénéficient d'une aide humaine collective et que ce dispositif est inadapté aux élèves ayant besoin d'une aide humaine individuelle.

La Défenseure des droits a rappelé à l'académie les termes de la Circulaire n° 2015-129 du 21 août 2015 et de la note du ministre de l'éducation nationale du 12 mai 2016, desquels il découle que les élèves orientés en ULIS peuvent bénéficier d'une aide humaine sur tous les temps d'inclusion dans leur classe de référence, et ce notamment lorsque cet accompagnement est induit par la nécessité de soins physiologiques permanents.

En l'espèce, refuser la présence d'une AESH-i à cette élève sur tous les temps de scolarisation pouvait constituer une atteinte à son droit fondamental à l'éducation.

À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, l'académie a procédé au recrutement d'une aide individuelle (RA-2022-064 du 9 novembre 2022).

### **Handicap à l'école : sortir de l'approche disciplinaire pour trouver l'accompagnement adapté**

Le Défenseur des droits a été saisi du cas d'une collégienne en situation de handicap, convoquée en conseil de discipline pour comportements inappropriés.

En parallèle, la MDPH lui a notifié une orientation en Institut thérapeutique et pédagogique (ITEP), ce à quoi la mère de l'enfant s'est opposée. Elle a fait valoir que, lorsque sa fille bénéficiait de l'accompagnement individuel d'une AESH, elle ne connaissait pas de difficultés de comportement. Elle n'a cependant pas été entendue.

La déléguée du Défenseur des droits a argumenté en ce sens auprès du principal du collège, qui a alors proposé de surseoir d'un an à la décision du conseil de discipline, sous réserve que la MDPH se prononce sur un accompagnement personnalisé.

De son côté, la mère de l'enfant a obtenu de la part de médecins spécialistes un diagnostic faisant état de troubles du comportement dus à une pathologie autistique, ce qui venait étayer le dossier auprès de la Commission départementale d'orientation (CDOEA). Après intervention de la déléguée, la commission a accepté de délivrer une notification d'AESH. Depuis la rentrée scolaire, la jeune collégienne bénéficie d'un plan d'accompagnement personnalisé et il n'est pas apparu de nouvelles difficultés liées à son comportement.

## **Intégrer les enfants en situation de handicap aux activités de sport et loisirs**

La mère d'un enfant autiste s'est adressée au Défenseur des droits parce qu'une association qui organise des activités de randonnée a refusé l'adhésion de son fils. Lors des sorties, il était pourtant prévu que l'enfant soit accompagné par un éducateur du centre médico-psychologique où il est suivi.

Le délégué a alors pris contact avec l'association pour l'entendre sur les raisons du refus d'inscription. C'est la crainte que les animateurs bénévoles soient dépassés par la pathologie de l'enfant et que son comportement affecte la sécurité du groupe, qui avait motivé cette décision. Au cours des échanges, le délégué a interrogé plus généralement le club sur sa politique d'accueil des personnes en situation de handicap et a proposé une période d'essai afin que chaque partie évalue les difficultés réelles de la participation de l'enfant aux randonnées.

Les sorties « d'essai » ont été concluantes et désormais l'enfant autiste est membre de l'association et participe régulièrement aux randonnées avec les autres adhérents.

## **L'hospitalisation d'une enfant dans un service psychiatrique accueillant des adultes**

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une adolescente, âgée de 13 ans, hospitalisée dans un service psychiatrique accueillant des enfants et des adultes. Sa mère dénonçait l'agression sexuelle subie par sa fille par un patient adulte hospitalisé dans ce service.

La Défenseure des droits a conclu à l'existence de défaillances du service public entraînant de graves violations des droits de l'enfant et de l'usager du service public. Elle a formulé plusieurs recommandations au centre hospitalier concerné, ainsi qu'aux autorités sanitaires au niveau régional et national (décision 2020-008).

Dans le cadre du suivi de ces préconisations, le centre hospitalier a indiqué au Défenseur des droits les mesures mises en place

pour assurer une meilleure protection des enfants. Les hospitalisations des enfants en service psychiatrique pour adultes remontent désormais systématiquement à l'agence régionale de santé, par une procédure convenue conjointement.

Dans le décret n° 2022-1263 du 28 septembre 2022, le ministre chargé de la santé et de la prévention précise le cadre de l'hospitalisation psychiatrique des enfants. Il autorise la prise en charge exceptionnelle des enfants en service pour adultes à partir de l'âge de 16 ans. Il prévoit que le relais vers une prise en charge dans un service de pédopsychiatrie doit être organisé dès que possible.

## **4. DE L'INTERPRÉTATION ERRONÉE DES TEXTES AUX PRATIQUES ILLÉGALES : DES DÉCISIONS PRISES AU DÉTRIMENT DES ENFANTS LES PLUS VULNÉRABLES**

### **Le rapport sur les mineurs non accompagnés au regard du droit**

Le Défenseur des droits est alerté depuis plusieurs années sur la situation des mineurs non accompagnés, de leur entrée sur le territoire français jusqu'à leur majorité. Ces saisines ont donné lieu à de nombreuses recommandations, décisions, observations en justice, ainsi qu'à des avis au Parlement, qui témoignent de ce que les évolutions du cadre légal pour ces mineurs ont progressivement opéré un glissement du droit commun de la protection de l'enfance vers un véritable droit d'exception s'alignant sur le droit des étrangers. Progressivement, s'est installée l'idée que ces mineurs devraient être considérés comme des migrants, et donc traités comme tels, et non comme des enfants que le droit impose de considérer avec une particulière attention.

Le Défenseur des droits a souhaité regrouper l'ensemble de ses travaux dans un rapport publié en janvier 2022, afin d'y réaffirmer le droit applicable ainsi que les obligations qui s'imposent aux autorités publiques, et principalement l'absolue nécessité de faire

primer l'intérêt supérieur de ces enfants dans toute décision les concernant, comme pour tout enfant présent sur le territoire. La Défenseure des droits y formule 32 recommandations afin que les droits de ces mineurs soient effectivement et partout respectés.

### **L'interruption, en cours d'année scolaire, de la prise en charge à l'Aide sociale à l'enfance d'un jeune majeur isolé**

L'institution a eu l'occasion de rappeler qu'en se fondant sur l'irrégularité du séjour des jeunes majeurs pour leur refuser une prise en charge, un conseil départemental ajoutait une condition non prévue par la loi et discriminatoire (décision 2022-014). Dans ce sens, la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance a encadré le pouvoir d'appréciation des départements, qui ne peut porter que sur l'absence de ressources ou de soutien familial suffisants. Pourtant certaines pratiques illégales demeurent.

La Défenseure des droits a ainsi présenté des observations (décision 2022-335) devant le juge des référés du Conseil d'État saisi par un jeune majeur, ancien mineur non accompagné confié à l'Aide sociale à l'enfance (ASE), et dont la prise en charge avait été interrompue en cours d'année scolaire à la suite d'un refus de titre de séjour avec obligation de quitter le territoire.

Elle a rappelé qu'en se fondant exclusivement sur le refus de séjour pour mettre fin à sa prise en charge, le conseil départemental avait méconnu l'article L.222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Par ordonnance du 12 décembre 2022, alors même que le jeune se trouvait en situation irrégulière, le juge des référés du Conseil d'État a considéré que le refus de prise en charge constituait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit à une prise en charge au titre de l'ASE du jeune majeur qui remplit les conditions de l'article L. 222-5 du CASF. Il a relevé que la proposition du conseil départemental de ne donner au jeune qu'un hébergement et une aide financière conduisait à remettre en cause l'approche globale des besoins des jeunes majeurs et il a enjoint au département de lui proposer dans les plus brefs délais un contrat jeune majeur.

### **Le défaut d'information d'un élève et de sa famille sur les modalités d'octroi d'une bourse scolaire**

Alors qu'il bénéficiait d'une bourse depuis des années dans le cadre de sa scolarité, un élève s'est vu refuser le renouvellement de celle-ci à l'occasion du redoublement de sa terminale faute d'avoir fait une demande en ce sens dans les délais utiles. Après le rejet de son recours gracieux, sa mère a saisi le Défenseur des droits. L'instruction a mis à jour que le dépôt tardif du dossier par la famille était dû à l'absence d'information, de la part de l'établissement scolaire, sur l'obligation de justifier une nouvelle fois de ses ressources et charges en cas de redoublement.

La Défenseure des droits a, par décision 2022-020, conclu que l'académie et l'établissement scolaire avaient porté atteinte au droit à l'éducation de cet élève. Elle a recommandé au lycée et à l'académie de renforcer leur système d'information des familles en s'assurant notamment que celles n'ayant pas déposé de dossier ou les justificatifs sollicités un mois avant l'expiration du délai légal soient personnellement informées au moyen d'un SMS ou d'un courriel puis, en l'absence de réponse, par l'envoi d'un courrier recommandé avec accusé de réception.

À la suite de cette décision, l'établissement comme l'académie ont renforcé l'information délivrée aux familles dans le sens de ces recommandations.

### **Mettre fin à l'enfermement des enfants en centre de rétention administrative**

La Défenseure des droits reste très préoccupée du nombre d'enfants enfermés en Centre de rétention administrative (CRA). Dans une décision 2022-023 adressée au service en charge de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Moustahi c. France*, elle souligne les nombreuses violations des droits des mineurs à Mayotte : rattachement arbitraire de mineurs à des tiers et modification de leurs dates de naissance aux fins de rétention administrative et d'éloignement du territoire.

Le 9 mars 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a invité le Gouvernement à lui fournir des informations actualisées, prenant en considération des constats et l'analyse du Défenseur des droits. Il réexaminera cette affaire en juin 2023.

De nouveau, par une décision 2022-206 concernant Mayotte, la Défenseure des droits a fait état de situations dans lesquelles des enfants ont été rattachés à des tiers qui n'exercent sur eux aucune autorité parentale, avant d'être placés en CRA. Elle constate également une atteinte grave au droit à un recours effectif de ces enfants.

Elle formule plusieurs recommandations, notamment la fin de l'enfermement des enfants en centre ou local de rétention administrative et des pratiques de modification unilatérale de dates de naissance des adolescents interpellés aux fins de placement en CRA et d'éloignement.

### **Enfants français retenus dans les camps en Syrie : la CEDH condamne l'État**

Saisi depuis 2017 par les familles des enfants français retenus dans les camps en Syrie, le Défenseur des droits n'a cessé d'interpeller les autorités sur la nécessité de prendre les mesures pour mettre fin à cette situation, qui met en danger leur vie et les expose à des traitements inhumains et dégradants (décision 2019-129 du 22 mai 2019). L'une de ces mesures est l'organisation de leur retour sur le sol français et leur prise en charge par les services compétents.

Le Défenseur des droits est intervenu devant le Comité des droits de l'enfant (décision 2021-201 du 23 juillet 2021). En février 2022, le Comité a considéré que la France devait assumer sa responsabilité relative à la protection de ces enfants et que le refus de rapatriement portait atteinte au droit à la vie ainsi qu'au droit à ne pas subir des traitements inhumains et dégradants.

Le Défenseur des droits est aussi intervenu devant la Cour européenne des droits de l'homme, également saisie par des familles (décision 2020-125).

Par un arrêt du 14 septembre 2022, la Cour a condamné la France pour violation du droit d'entrée de ses ressortissants sur son territoire. Elle a estimé que les autorités n'avaient pas garanti aux enfants l'effectivité du droit d'entrée sur leur territoire et qu'elles devaient reprendre l'examen des demandes de rapatriement dans les plus brefs délais, en l'entourant des garanties appropriées contre l'arbitraire. Le Défenseur des droits veillera à la complète exécution de ces décisions, qui confortent son analyse.

### **Le collège « Défense et promotion des droits de l'enfant »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). Éric Delemar, Défenseur des enfants, adjoint de la Défenseure des droits, est vice-président de ce collège.

Réuni à quatre reprises, ce collège, composé de six membres, a été consulté sur plusieurs projets concernant le droit à l'éducation comme par exemple la décision 2022-020 relative à une information insuffisante des modalités de renouvellement d'une bourse d'étude.

Plusieurs décisions ont également porté sur des violences commises contre des enfants : décision 2022-070 sur les défaillances d'un conseil départemental dans sa mission de protection, à la suite de dénonciations d'infractions sexuelles commises par le conjoint d'une assistante maternelle sur les enfants accueillis dans le cadre de sa fonction, décisions 2022-207 et 2022-143 sur des faits de violences d'enseignants sur leurs élèves.



**Portrait****AUORE NEEL****Déléguée du Défenseur des droits  
à Mayotte****Quel est votre parcours ?**

À Mayotte où je réside depuis 10 ans, je suis coordinatrice d'une association qui favorise l'insertion professionnelle des jeunes. À mon arrivée, j'ai tout de suite été confrontée aux inégalités d'accès aux droits rencontrées par les habitants de Mayotte, et je me suis intéressée aux textes dérogatoires applicables à Mayotte afin d'améliorer l'accompagnement que je pouvais apporter à une population très éloignée du droit : par les difficultés d'accès à la langue française, par la non-connaissance de ses droits et face à des administrations perçues comme toutes puissantes. C'est par cette volonté de m'impliquer pour la protection des droits et l'égalité de chacun que je suis devenue déléguée du Défenseur des droits.

**Quelles sont vos fonctions ?**

J'ai commencé à tenir des permanences en 2019. Aujourd'hui j'accueille les réclamants les jeudis dans les maisons France services de trois villages : Sada, Ouangani et Combani. Je reçois les habitants de Mayotte qui pensent que leurs droits n'ont pas été respectés. Cela représente entre 10 et 15 personnes par permanence pour environ une cinquantaine de demandes par semaine. Nous manquons encore de délégués à Mayotte. Je traite aussi beaucoup de réclamations « hors permanences », qui arrivent par le bouche-à-oreille, par le tissu associatif, par mail et par téléphone, notamment de plus en plus, par des Mahorais qui vivent en métropole. Les besoins sur place sont considérables et il y a peu de structures qui permettent aux habitants de comprendre et de faire appliquer leurs droits. Je suis aussi référente handicap et tutrice des JADE, les Jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants du Défenseur des droits, et depuis cette année, animatrice du réseau de délégués de Mayotte.



**"Les besoins sur place sont considérables et il y a peu de structures qui permettent aux habitants de comprendre et de faire appliquer leurs droits."**

Les motifs de réclamations touchent à tous nos domaines de compétence mais en grande majorité aux difficultés d'accès aux services publics. Il faut comprendre qu'ici, la majeure partie des habitants ne savent pas qu'ils peuvent questionner l'administration, exiger une réponse dans un délai raisonnable, avoir droit au recours ou remettre en question une décision administrative. Mon rôle est aussi de leur faire connaître leurs droits. Les problématiques liées aux droits de l'enfant sont très nombreuses et particulièrement lourdes à Mayotte, où un habitant sur deux a moins de 18 ans. En septembre dernier, je suis intervenue pour des enfants âgés de 4 à 8 ans qui n'ont pas pu faire leur rentrée, suite à des refus d'inscription. À force d'aller-retours avec les directeurs des écoles, le service de la mairie et avec les familles, les sept enfants ont pu être scolarisés dans les semaines qui ont suivi.

# V. AGIR EN TANT QU'ORGANE DE CONTRÔLE EXTERNE DES FORCES DE SÉCURITÉ

## Éditorial

### PAULINE CABY

Adjointe de la Défenseure des droits chargée du respect de la déontologie par les forces de sécurité

## LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ À LA LUMIÈRE DES RÈGLES DE DÉONTOLOGIE

Les missions de sécurité, qui comportent par nature des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés, doivent impérativement prendre en compte l'exigence d'exemplarité et de plus grande qualité dans les rapports entre les citoyens et leurs institutions.

Il en est en particulier ainsi des contrôles d'identité, outils nécessaires à l'action des forces de sécurité tant en police judiciaire qu'administrative, mais qui constituent une atteinte à la liberté d'aller et venir. Leur absence de traçabilité et leur caractère parfois discriminatoire entament la confiance de la population et accroissent les tensions.

Chargé du contrôle externe et indépendant des forces de sécurité, afin de veiller au respect des droits, contribuant à apaiser leur relation avec la population et renforcer la confiance, le Défenseur des droits veille au respect de la déontologie, c'est-à-dire des bonnes pratiques professionnelles, d'une part en identifiant les manquements individuels et d'autre part en promouvant les normes déontologiques, notamment en participant à la formation des forces de sécurité.

**"(...) assurer un contrôle et un recours effectifs, conditions de la confiance et du nécessaire respect des forces de sécurité, pour que la déontologie se place au coeur de leurs pratiques, au service de nos concitoyens."**

Parce que la légalité du contrôle d'identité n'épuise pas le sujet, le Défenseur des droits s'attache à rechercher si les contrôles d'identité dont il est saisi n'ont pas été motivés par des considérations discriminatoires et s'ils se sont déroulés conformément aux règles déontologiques, notamment sans tutoiement ou palpation de sécurité injustifiée.

Les enquêtes menées nous permettent, lorsqu'une juridiction est saisie, de produire des observations en justice, en dernier lieu à la demande du Conseil d'État saisi d'une action de groupe déposée par plusieurs associations sur le manquement reproché à l'État, et devant la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de tierces interventions portant sur le cadre juridique des contrôles, leur mise en œuvre et les garanties contre les actes abusifs ou arbitraires.

Hors saisine d'une juridiction, le Défenseur des droits prend des décisions au terme desquelles il peut formuler des recommandations individuelles ou générales afin de mettre fin à l'atteinte aux droits constatée et d'en prévenir le renouvellement.

Les analyses du Défenseur des droits s'enrichissent par ailleurs de plusieurs sources. En premier lieu, les études produites ou commandées à des chercheurs, ou aux hautes juridictions que le Défenseur des droits a le

pouvoir d'interroger. Ainsi, la Cour des comptes a été saisie en mai dernier d'une demande d'étude portant sur les contrôles d'identité, tant au niveau quantitatif que qualitatif. En deuxième lieu, des visites d'étude à l'étranger, tel un voyage à Londres en avril dernier, à la rencontre de notre homologue britannique, l'IOPC, et de la police londonienne, ou au Québec. Enfin, des rencontres avec la société civile et des personnes directement concernées, à l'écoute de leur expérience et de leur ressenti.

Le Défenseur des droits a ainsi formulé, notamment dans ses observations en justice, des recommandations visant à modifier le cadre législatif afin de fixer des critères objectifs, à assurer l'effectivité du contrôle de l'autorité judiciaire, garant des libertés individuelles et une traçabilité des contrôles d'identité en procédant à des expérimentations, et à informer la personne contrôlée.

Ces recommandations sont de nature à assurer un contrôle et un recours effectifs, conditions de la confiance et du nécessaire respect des forces de sécurité, pour que la déontologie se place au cœur de leurs pratiques, au service de nos concitoyens.

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine de la déontologie de la sécurité par sous-thématique, 2022

Violence	15 %
Refus de plainte	10 %
Propos déplacés	10 %
Non-respect de la procédure	9 %
Verbalisation abusive	6 %
Manque d'impartialité	6 %
Refus d'intervention	2 %
Défaut d'attention à l'état de santé	1 %
Autre	5 %
Non renseigné	36 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine de la déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 2 455).

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine de la déontologie de la sécurité suivant l'activité de sécurité en cause, 2022

Police nationale	49 %
Gendarmerie nationale	20 %
Administration pénitentiaire	12 %
Polices municipales	9 %
Services de sécurité privés	2 %
Services de surveillance des transports en commun	1 %
Services des douanes	1 %
Autre	1 %
Non renseigné	10 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Note :** plusieurs activités de sécurité en cause possibles.

**Champ :** ensemble des réclamations dans le domaine de la Déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 2 455).

## 1. FAIRE RESPECTER LES DROITS DES PERSONNES VULNÉRABLES

### Expulsions de famille sans cadre légal, sans recours et sans accompagnement

Le Défenseur des droits a mené une instruction concernant l'expulsion par des policiers nationaux de quinze personnes, dont quatre enfants, ainsi que la destruction des six cabanes qu'elles occupaient par des policiers municipaux sur instruction des policiers nationaux, alors qu'aucun texte ne permettait à l'État ou à la commune de procéder à ces opérations. Cette intervention, illégale, a eu pour conséquence de priver les habitants de recours et d'accompagnement sur les questions de logement, de santé et de scolarité (décision 2022-213).

La Défenseure des droits a également conclu à un manquement aux obligations de respect de la loi, de protection des personnes, et de respect de leur dignité de la part de l'inspecteur général et du commissaire de police, présents

lors de l'opération et qui ont donné ces instructions.

La Défenseure des droits a rendu une autre décision concernant des faits et manquements similaires dans un autre département (décision 2022-212), et ses services ont instruit plusieurs affaires concernant le cadre juridique et des pratiques problématiques, mises en œuvre au cours d'opérations d'expulsions par des policiers ou des gendarmes nationaux.

### **La garde à vue d'un enfant atteint d'un trouble du spectre autistique**

Le Défenseur des droits a été saisi des modalités de la garde à vue d'un enfant de 16 ans, atteint d'un trouble du spectre autistique. Au terme de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits, a été constatée une accumulation de manquements portant atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et en particulier au droit d'être protégé contre toute forme de violence. Le réclamant mineur avait en effet été maintenu en garde à vue jusqu'à ce qu'un magistrat soit informé de sa vulnérabilité et du déroulement de la mesure, et décide d'y mettre fin.

La Défenseure des droits a rendu une décision recommandant au ministre de l'intérieur de rappeler les textes applicables aux agents concernés.

### **Le code de la justice pénale des mineurs : un an après**

Dans le prolongement des avis 19-14 du 13 décembre 2019 et 20-09 du 1<sup>er</sup> décembre 2020 rendus par l'institution, la Défenseure des droits et le Défenseur des enfants ont été auditionnés le 23 novembre 2022 par la mission d'information sur l'évaluation de la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs.

L'institution a constaté que la réforme a été absorbée de manière très diverse selon la taille des juridictions. Si l'objectif de réduction des délais de jugement est louable, il semble avoir parfois pris le pas sur le respect des droits de la défense et un travail éducatif de qualité.

La Défenseure des droits a insisté à ce titre sur les enjeux de moyens, à la fois matériels et humains.

Favorable à une présomption irréfragable d'irresponsabilité pénale, la Défenseure des droits a demandé aux parlementaires de veiller à évaluer les impacts de la réforme, instituant une présomption simple, sur les pratiques des professionnels au stade de l'audition des mineurs de moins de treize ans par les forces de l'ordre.

Enfin, elle a souligné la persistance de dysfonctionnements dans le déroulement des enquêtes pénales : des auditions libres de très jeunes mineurs mis en cause (8, 9, 12 ans), le manque de formation des personnels à l'audition de mineurs, l'absence de salle dédiée et l'absence d'information claire au mineur sur ses droits et à ses représentants légaux.

### **L'accueil et le traitement au sein d'un commissariat d'une personne atteinte de surdité**

Dans la décision 2022-242 du 30 décembre 2022, la Défenseure des droits a constaté des manquements concernant l'accueil, puis le traitement d'une femme atteinte de surdité, au sein d'un commissariat.

La Défenseure des droits a notamment relevé que le handicap de la réclamante n'avait pas été suffisamment pris en compte lorsqu'elle s'était présentée au commissariat pour demander des informations concernant la garde à vue en cours de son fils, puis lorsque la décision a été prise de l'évincer du commissariat avec des gestes inadaptés. Les agents n'ont pas été attentifs à son état alors même que la réclamante a été laissée inerte au sol pendant plusieurs minutes, sans faire appel à des services de secours.

La Défenseure des droits a également considéré qu'en décidant de l'entendre, sans délai sous le régime de la garde à vue, l'agent de police n'avait pas suffisamment tenu compte de son état de vulnérabilité et de sa détresse.



Relevant des difficultés d'ordre général concernant l'accès à un interprète en langue des signes française, la Défenseure des droits a enfin recommandé au garde des Sceaux, d'adopter des mesures appropriées de nature à garantir un accès effectif et sans discrimination à la procédure concernant les personnes sourdes et malentendantes.

### **Des rencontres avec les acteurs chargés de la déontologie**

La Défenseure des droits et son adjointe chargée du respect de la déontologie des forces de la sécurité se sont déplacées en avril 2022 à Londres afin de rencontrer les principaux acteurs britanniques en matière de déontologie policière et de contrôle d'identité (stop and search police powers). Elles ont notamment pu longuement échanger avec l'IOPC (Independent Office for Police Conduct), homologue britannique membre du réseau IPCAN (Independent Police Complaints Authorities' Network) sur la question du suivi, de la traçabilité des contrôles d'identité et de l'évaluation de la dimension discriminatoire de certains contrôles.

### **Les avis de la Défenseure des droits sur les amendes forfaitaires délictuelles**

Dans deux avis au Sénat et à l'Assemblée nationale 22-02 du 3 octobre 2022 et 22-06 du 24 octobre 2022, la Défenseure des droits s'est prononcée sur la réforme des Amendes forfaitaires délictuelles (AFD) proposée par le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

Le texte initial proposait la généralisation de la procédure des AFD à tous les délits punis d'une seule peine d'amende ou d'un an d'emprisonnement au plus. Or, depuis deux ans, pour les cas déjà prévus par la loi, la Défenseure des droits a été saisie ou alertée à de nombreuses reprises de verbalisations multiples ou répétées, jusqu'à 8, pour troubles à la tranquillité publique ou infractions au code de la route. Dès lors, il n'apparaissait pas concevable de généraliser une procédure n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation précise et engendrant manifestement des difficultés d'application ayant notamment des conséquences importantes sur les relations entre la police et la population.

La Défenseure des droits a relevé trois arguments qui ont eu pour conséquence de faire évoluer le projet de loi en évitant la généralisation prévue initialement, même si le

texte retient toujours l'extension des AFD à de nouveaux délits, elle-même critiquable.

Tout d'abord, le renforcement des pouvoirs des agents verbalisateurs comporte un risque d'arbitraire et de disparités de traitement contraires au principe d'égalité devant la justice.

Par ailleurs, la procédure des AFD crée de nouveaux obstacles à l'accès au juge, en particulier pour les personnes les plus vulnérables. En effet, la procédure prévue ne permet plus d'accéder au juge sans s'acquitter au préalable d'une consignation dont le montant peut être élevé. De plus, l'envoi de l'avis initial est prévu par lettre simple ce qui rend souvent difficile la réception de ce dernier.

Enfin, dernier biais de cette procédure relevé par la Défenseure des droits, le paiement de l'AFD, sans procès pénal, a pour effet d'exclure la victime de la procédure.

## 2- RAPPELER LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES QUI INCOMBENT AUX FORCES DE L'ORDRE

### L'importance du contrôle interne en matière de déontologie de la sécurité

Le Défenseur des droits a été saisi du contenu d'un tract syndical injurieux à l'égard d'une personne détenue. L'enquête réalisée par les services du Défenseur des droits a permis de constater que l'administration pénitentiaire n'avait pris aucune mesure à l'égard des auteurs du tract. Dans une [décision 2022-030](#), la Défenseure des droits a considéré que ces derniers avaient commis un manquement à leurs obligations déontologiques.

Par la suite, la Défenseure des droits a salué la réponse du directeur de l'administration pénitentiaire, qui a affirmé condamner avec fermeté de telles pratiques, avoir pris des mesures de prévention, et garantir le respect absolu des personnes détenues.

De plus, dans son discours lors du Beauvau de la sécurité en 2021, la Défenseure des droits avait insisté sur l'importance du contrôle exercé par les corps d'inspection internes, la hiérarchie et les pairs. Si elle a salué l'effectivité de ce contrôle et la réactivité de ces acteurs dans de nombreux cas dont le Défenseur des droits a été saisi, elle a cependant relevé des manquements concernant le choix des personnes auxquelles certaines enquêtes étaient confiées ([décisions 2022-241, 2022-242](#)) la manière dont ces enquêtes ont été réalisées ([décisions 2022-153, 2022-241, 2022-242](#)), ou l'absence de réaction de la hiérarchie, malgré des suspicions sérieuses de manquements de leurs agents ([décisions 2022-156, 2022-240, 2022-052, 2022-153](#)).

### Le travail partenarial du Défenseur des droits avec les écoles pour la formation des personnes exerçant une activité de sécurité

L'activité du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité a, cette année encore, été marquée par un fort investissement dans le champ de la formation :

- 4 160 élèves-gardiens de la paix ont bénéficié de formations aux règles déontologiques, au cours de 35 sessions dans 10 écoles métropolitaines ;
- 450 élèves-officiers de l'école de Canne-Écluse ont également bénéficié d'une formation s'appuyant sur des cas pratiques à partir de situations mettant en cause des pairs ;
- 140 élèves-officiers ou auditeurs externes de l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun ont suivi une formation sur un modèle pédagogique identique à celui des officiers de la police. La formation s'appuie sur l'idée que la déontologie offre un cadre juridique aux interventions quotidiennes des agents, contraignant, mais aussi protecteur pour eux.

Une formation de formateurs de sept heures a été réalisée auprès des cadres et des formateurs de l'université de la sécurité de la SNCF (SUGE) en janvier 2022.



### **Le collège « Déontologie de la Sécurité »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits). Pauline Caby, adjointe de la Défenseure des droits, est vice-présidente de ce collège.

Ce collège, composé de huit membres s'est réuni à quatre reprises et a eu plusieurs occasions de débattre sur l'existence ou non de manquements par les forces de sécurité.

Le collège a examiné plusieurs projets relatifs au milieu pénitentiaire : décision 2022-030 sur des propos injurieux à l'égard de personnes détenues, contenus dans un tract syndical dans un établissement pénitentiaire ; décision 2022-055 relative à la négligence d'un surveillant pénitentiaire qui a permis l'agression d'une personne détenue ; décision 2022-156 sur des violences à l'encontre d'un détenu et gestion d'un incident par une coupure de courant dans une cellule.

Par ailleurs, les membres du collège ont délibéré à plusieurs reprises sur des poursuites disciplinaires recommandées à l'encontre d'agents de police à la suite de manquements constatés : décisions 2022-212 et 2022-213 sur des évacuations illégales et destructions de biens ; décision 2022-240 sur les violences de la part d'un policier contre un homme placé au dépôt d'un tribunal judiciaire.

Enfin, quelques dossiers soumis à l'avis de ce collège ont concerné des conditions de garde à vue : décision 2022-52 sur le placement et le maintien en garde à vue d'un enfant atteint d'un trouble du spectre autistique ; décision 2022-209 sur les difficultés d'accès à des protections hygiéniques rencontrées par des femmes placées en garde à vue dans les commissariats ; décision 2022-242 sur les circonstances dans lesquelles une femme malentendante a été accueillie par des fonctionnaires de police de l'accueil puis placée en garde à vue.

**Focus**

## **L'INDISPENSABLE PROTECTION DES PERSONNES DÉTENUES**

### **Assister aux obsèques de son père quand on est détenu**

Le Défenseur des droits a été saisi de difficultés rencontrées par une personne détenue pour assister aux obsèques de son père alors qu'une ordonnance autorisant sa sortie sous escorte avait été rendue par le juge de l'application des peines. Saisie d'une réquisition d'extraction par le juge, l'autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires a indiqué à l'établissement pénitentiaire ne pas être mesure d'y donner une suite favorable.

Contactée en urgence par les services du Défenseur des droits, la direction de l'Administration pénitentiaire les a informés du réengagement en urgence d'une équipe du pôle de rattachement des extractions judiciaires afin d'assurer l'extraction du réclamant. Il a donc pu assister aux obsèques de son père qui se déroulaient le lendemain (RA-2022-045).

### **Impossibilité pour une personne détenue de bénéficier d'une literie hypoallergénique médicalement prescrite**

Le Défenseur des droits a été saisi par une personne détenue dont l'état de santé nécessitait l'obtention d'une literie hypoallergénique. Elle s'est vue refuser l'accès à cette literie malgré la présentation de certificats médicaux. Ce refus a été réitéré à plusieurs reprises, contraignant l'intéressé à dormir à même le sol.

Le Défenseur des droits a saisi la direction de l'Administration pénitentiaire, qui a indiqué que le règlement intérieur de l'établissement

interdisait l'introduction de cette literie au sein de l'établissement.

La Défenseure des droits a considéré que cette situation constituait un traitement inhumain et dégradant, et que les dispositions du règlement intérieur étaient constitutives d'une discrimination fondée sur l'état de santé de l'intéressé. Elle a recommandé la mise en conformité du règlement intérieur avec le droit en vigueur. La Défenseure des droits a également préconisé qu'une personne détenue, qui bénéficie d'aménagements raisonnables adaptant ses conditions de détention, ne puisse être transférée vers un nouvel établissement pénitentiaire que s'il lui est garanti qu'elle pourra y bénéficier des mêmes aménagements (décision 2022-081).

### **Des droits « portables » pour un détenu handicapé**

Le Défenseur des droits a été saisi du cas d'un détenu, bénéficiaire de l'Allocation adulte handicapé (AAH), dont les transferts temporaires entre des établissements pénitentiaires localisés dans des départements différents avaient perturbé le versement de sa prestation.

Malgré la demande de transfert de son dossier d'une Caf à l'autre, son allocation, seule source de ses revenus, a continué à être versée auprès du centre pénitentiaire d'origine, qui l'a rejetée au motif que le détenu avait été déplacé.

Le délégué du Défenseur des droits est intervenu auprès des Caf concernées, et chacune a reconstitué le calendrier des versements. Le règlement des prestations dues, sur l'ensemble de la période, a été effectué et le détenu ainsi rétabli dans ses droits.





## **Protéger un détenu des violences de ses voisins**

Le délégué du Défenseur des droits a été saisi par un détenu qui se plaignait de violences de la part de certains détenus de son étage (insultes, crachats, coups, vêtements arrachés...), au motif qu'il aurait volé un téléphone portable. Il n'osait plus prendre de douche et aurait tenté à plusieurs reprises de se suicider.

Le délégué est intervenu auprès de la direction de l'établissement afin que des mesures de protection soient prises pour le détenu concerné.

À la suite de cette intervention, le détenu a été reçu par la directrice en charge du bâtiment de peine. Une enquête a été engagée pour identifier les responsables des violences et le détenu menacé a été placé dans un secteur protégé, l'isolant de tout contact avec ses agresseurs. Et il a été invité à revenir vers la directrice si les difficultés réapparaissaient.

# VI. PROTÉGER ET ORIENTER LES LANCEURS D'ALERTE

## Éditorial

### CÉCILE BARROIS DE SARIGNY

Adjointe de la Défenseure des droits  
chargée de l'accompagnement des  
lanceurs d'alerte

## LANCEURS D'ALERTE, ACTE II

Pas moins de quatre textes ont été adoptés en 2022 pour garantir la protection des auteurs de signalements, dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019, et au-delà.

Le Défenseur des droits avait appelé de ses vœux de tels dispositifs et peut aujourd'hui se féliciter de leur adoption. L'année 2022 marque ainsi une nouvelle étape dans la protection des lanceurs d'alerte.

Mais c'est au cours de sa mise en œuvre dans les mois et les années à venir que l'on pourra juger de l'efficacité réelle du nouveau cadre légal, dont on peut d'ores et déjà estimer qu'il doit être encore amélioré - notamment sur le volet financier de l'accompagnement des lanceurs d'alerte. La préconisation de créer un fonds de soutien dédié, formulée dans l'avis de la Défenseure des droits du 29 octobre 2021 n'a en effet pas été suivie, le législateur lui préférant un dispositif de soutien financier et psychologique à la charge des autorités externes, à titre facultatif, ce qui apparaît nettement insuffisant.

Ainsi que le prévoit désormais la loi organique du 29 mars 2011, modifiée en 2022, le Défenseur des droits est aujourd'hui chargé d'apprécier, dans un rapport bisannuel, le

« fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte ». C'est dans ce cadre qu'il s'attachera à dresser un premier bilan.

**"Les mois qui viennent, sans doute cruciaux, diront si les premières tendances se confirment. Ils permettront également, à n'en pas douter, de mesurer l'implication du Défenseur des droits et sa place singulière dans le dispositif de protection des lanceurs d'alerte."**

Relevons néanmoins que, fraîchement inscrites dans les textes français, les nouvelles dispositions protectrices produisent déjà quelques effets.

Les autorités chargées du traitement des alertes désignées par le décret du 3 octobre 2022 paraissent ainsi nombreuses à se mobiliser pour créer ou mettre à jour leurs procédures de traitement des signalements. Des rencontres, formelles ou non, se sont multipliées sur le sujet à la fin de l'année 2022 auxquelles le Défenseur des droits a été assez largement associé. Elles ont permis de prendre la mesure des lacunes des procédures actuelles dans certaines structures, mais aussi de la volonté d'y remédier comme celle de surmonter les difficultés pratiques que génèrent les nouvelles règles.

Du côté des lanceurs d'alerte, l'entrée en vigueur des textes récents n'a pas été sans conséquence. Le Défenseur des droits en a été le premier témoin : l'institution a reçu, en quelques mois, plusieurs dizaines de

demandes d'auteurs de signalement afin qu'elle rende un avis sur leur qualité de lanceurs d'alerte. Ces avis, dits « certifications », sont une nouveauté de la loi organique du 21 mars 2022, permettant au lanceur d'alerte d'être renseigné sur son statut alors même qu'il n'aurait pas, ou pas encore, subi de représailles.

Pour des raisons légitimes de confidentialité, le Défenseur des droits a fait le choix de ne pas rendre les certifications publiques. Toutefois, le rapport annuel de l'institution - comme, le rapport bisannuel sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte - offre l'occasion de communiquer sur la doctrine du Défenseur des droits pour l'application des dispositifs de protection des lanceurs d'alerte. Cette doctrine est en construction mais les premiers avis laissent déjà apparaître une approche large du champ de ses missions par le Défenseur des droits, qu'il s'agisse notamment du cadre juridique dans lequel sont examinées les demandes ou de l'étendue des conseils délivrés.

Les certifications ne sont pas pour autant toutes positives et sur le fond, des limites sur le champ d'application des dispositifs de protections des lanceurs d'alerte ont été mises en évidence. C'est ainsi que le Défenseur des droits a fait savoir aux réclamants que le lanceur d'alerte était nécessairement mu par un intérêt qui dépasse sa propre situation, ce qui exclut notamment de la définition la victime qui aurait procédé à un signalement pour son propre compte et exclusivement pour lui.

Les mois qui viennent, sans doute cruciaux, diront si les premières tendances se confirment. Ils permettront également, à n'en pas de douter, de mesurer l'implication du Défenseur des droits et sa place singulière dans le dispositif de protection des lanceurs d'alerte.

## 1- UN NOUVEAU DISPOSITIF LÉGAL DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

### L'entrée en vigueur de nouveaux textes législatifs et réglementaires

La loi du 21 mars 2022, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ainsi que la loi organique du même jour visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, offrent de nouvelles garanties aux lanceurs d'alerte.

Ces textes assouplissent les conditions qui permettent aux auteurs de signalement de bénéficier de protection en supprimant notamment la condition de désintéressement, dont le Défenseur des droits avait dénoncé l'effet excluant. La procédure de signalement est assouplie avec la fin de l'obligation de passer par la voie interne avant d'avertir une autorité extérieure. Le lanceur d'alerte dispose désormais du choix de la voie de signalement la plus appropriée à sa situation. La simplification de la procédure limite les risques juridiques susceptibles de faire perdre aux lanceurs d'alerte leur droit à une protection. Cette protection est quant à elle renforcée par les nouveaux textes. Bénéficiant non seulement aux lanceurs d'alerte mais également aux tiers facilitateurs qui les accompagnent dans leur démarche, elle se traduit désormais par une irresponsabilité civile, une irresponsabilité pénale pour la divulgation de secrets protégés mais également pour soustraction ou recel d'informations obtenues de manière licite, ainsi que par un soutien financier devant le juge en cas de procédure bâillon.

La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Un décret du 3 octobre 2022 a parachevé l'édifice en renforçant les obligations qui pèsent sur les autorités chargées de traiter les alertes. Il vise, en premier-lieu, les entités publiques ou privées qui prennent en charge les alertes internes. Le décret pose, par ailleurs, des règles de procédure pour les autorités extérieures susceptibles de recevoir des signalements dans leur champ de compétences. La liste de ces autorités, au nombre de 41, est fixée par le texte.

Le Défenseur des droits, qui en fait partie, est désigné pour traiter les alertes dans les domaines des droits de l'enfant, des discriminations, de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité et des relations avec les services publics.

Enfin, le décret n° 2022-1686 du 28 décembre 2022, a prévu les modalités de l'abondement du compte personnel de formation du salarié lanceur d'alerte.

### **La place spécifique occupée par le Défenseur des droits dans le nouveau dispositif**

Chargé depuis 2016 d'accompagner et de protéger les lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits dispose désormais d'un pouvoir de certification lui permettant de faire connaître, au plus tôt après le lancement de l'alerte, la nature des protections dont les auteurs de signalement sont susceptibles de bénéficier.

Plus globalement, le Défenseur des droits s'assure de la bonne mise en œuvre des dispositions protectrices. Pour le traitement des alertes, il est l'autorité pivot chargée d'orienter l'alerte vers l'autorité externe la mieux à même d'en connaître. C'est également le Défenseur des droits qui a la charge d'évaluer le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte dans un rapport qu'il remet tous les deux ans au président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

Une nouvelle adjointe chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte porte, au nom du Défenseur des droits, les travaux de l'institution sur ce sujet. Cécile Barrois de Sarigny, nommée sur proposition de la Défenseure des droits, par décret du 16 avril 2022, a pris ses fonctions dans les semaines qui ont suivi la publication des lois du 21 mars 2022. Elle s'est attachée à s'assurer de leur bonne diffusion, dans et en dehors de l'institution, par des opérations de formation et de communication. Une fois le décret du 3 octobre 2022 paru, le Défenseur des droits est naturellement devenu un interlocuteur privilégié des différentes entités chargées de mettre en œuvre les nouvelles dispositions, en particulier les autorités externes. En lien notamment avec ces dernières, il définit la doctrine nécessaire à la bonne application des textes.

### **Des textes dont les lanceurs d'alerte se sont rapidement saisis**

#### **Les demandes d'avis**

Il en est résulté une augmentation significative des demandes d'accompagnement adressées au Défenseur des droits.

Les premières demandes de certification sont parvenues dès l'entrée en vigueur de la loi organique du 21 mars 2022 à l'origine de cette nouvelle compétence nouvellement confiée au Défenseur des droits.

Plus de 30 demandes de certification ont été adressées au Défenseur des droits entre mars et décembre 2022. Dans plusieurs cas, le lanceur d'alerte avait déjà un dossier en cours en lien avec une demande de protection contre des représailles.

Le Défenseur des droits a notamment été saisi d'une demande d'avis par une employée de la grande distribution qui dénonçait des faits de fraude fiscale et de travail illégal au sein de son établissement.

Après l'examen des pièces transmises, la Défenseure des droits a constaté que les conditions de la loi du 9 décembre 2016 étaient réunies, notamment qu'aucune rétribution n'avait été recherchée par la salariée en contrepartie de ses signalements, et que celle-ci était convaincue du caractère frauduleux des faits dénoncés sans qu'il apparaisse qu'elle ait été informée du caractère manifestement infondé de ses soupçons.

La Défenseure des droits a conclu que la réclamante pouvait se prévaloir de la qualité de lanceuse d'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016.

L'avis rendu a été l'occasion de prendre le parti d'examiner les demandes de certification portant sur des alertes antérieures à la nouvelle loi du 21 mars 2022 au regard, à la fois du droit en vigueur avant, mais aussi après cette loi. Selon l'analyse du Défenseur des droits, la protection applicable est celle en vigueur à la date des représailles (décision 2020-024 du 28 mai 2020). Il est donc nécessairement utile pour l'auteur d'un signalement, en prévention de représailles futures, de savoir s'il peut bénéficier des nouvelles protections offertes par la loi.



## Les demandes d'orientation

Le Défenseur des droits a également été saisi, sous l'empire des nouveaux textes, de demandes d'orientation.

Dans l'une d'entre elles, un représentant syndical le saisissait d'un signalement portant sur la diffusion de propos à caractère raciste.

Il appartient au Défenseur des droits d'apprécier le bien-fondé d'un signalement uniquement dans les quatre autres domaines de compétence qui sont les siens et qui sont mentionnés à l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, relatifs aux droits de l'enfant, aux discriminations, à la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité ainsi qu'aux relations avec les services publics.

Après avoir considéré qu'en l'espèce les propos racistes ne s'étaient pas accompagnés d'une discrimination, le Défenseur des droits a décliné sa compétence pour le traitement de l'alerte.

Il a néanmoins invité le réclamant à saisir le procureur de la République compétent, dont il a communiqué les coordonnées.

L'alerte a ainsi été réorientée vers l'autorité la mieux à même d'en connaître.

## 2- AGIR À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE AVEC LE RÉSEAU NEIWA

Le 17 juin 2022, le Défenseur des droits a participé au séminaire organisé par l'Office Antifraude de la Catalogne, à l'occasion de la réunion annuelle du réseau NEIWA (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities).

Les membres du réseau ont pu notamment faire un état des lieux pays par pays de la transposition et des spécificités des lois nationales de transposition de la directive européenne 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

La première version d'une étude comparative sur les membres de NEIWA réalisée par les membres slovaques du réseau a également été présentée aux membres. L'objectif de ce rapport est de présenter les organisations associées au réseau et de donner un aperçu de leurs pouvoirs et compétences tant dans le domaine du soutien et de la protection des lanceurs d'alerte que dans celui de l'éducation et de la sensibilisation. Cette étude est désormais publiée sur leur site.

**Portrait**

**FABIENNE DUBO**

**Assistante de direction au Secrétariat général**

**"Je l'assiste également dans la gestion des affaires courantes, qu'il s'agisse du travail des pôles d'instruction mais aussi en matière de ressources humaines, de finances, ou de communication, le Secrétariat général constituant la pierre angulaire de l'institution."**



**Quel est votre parcours ?**

J'ai rejoint le Défenseur des droits après plusieurs dizaines d'années comme cheffe du secrétariat particulier d'élus locaux et de ministres, auprès desquels j'ai découvert le fonctionnement des institutions et les spécificités du travail en cabinet.

En 2013, j'ai intégré l'institution comme assistante de direction auprès du Directeur général des services. L'institution avait à l'époque 2 ans, Dominique Baudis était Défenseur des droits.

**Quelles sont vos fonctions ?**

J'exerce mes fonctions aux côtés de la secrétaire générale, que j'assiste dans la gestion de son emploi du temps, en organisant des réunions tant en interne qu'avec nos partenaires extérieurs, des acteurs institutionnels pour la plupart. Je l'assiste également dans la gestion des affaires courantes, qu'il s'agisse du travail des pôles d'instruction mais aussi en matière de ressources humaines, de finances, ou de communication, le Secrétariat général constituant la pierre angulaire de l'institution.

Mes attributions m'amènent ainsi à travailler avec l'ensemble des services. Au quotidien, cela nécessite rigueur et souplesse afin de faciliter l'interface entre les services, le cabinet et les membres de la gouvernance.

**"Mes attributions m'amènent ainsi à travailler avec l'ensemble des services. Au quotidien, cela nécessite rigueur et souplesse afin de faciliter l'interface entre les services, le cabinet et les membres de la gouvernance."**

# VII. TRAVAILLER AU DÉFENSEUR DES DROITS

## LES ÉQUIPES DES FONCTIONS SUPPORTS INVESTIES POUR DE NOUVEAUX CHANTIERS

En 2022, la direction de l'Administration générale a pu bénéficier d'un contexte de sortie de crise sanitaire qui, pendant les années précédentes, a rythmé une grande partie de ses activités, qu'il s'agisse des règles de travail en distanciel ou des règles sanitaires de vie sur le site dans le respect de protocoles interministériels.

À la gestion en temps court qu'imposait la crise, ont succédé la mise en œuvre de chantiers de long terme et l'engagement d'orientations fortes et durables dans le fonctionnement de l'institution :

- sur le volet des moyens et des ressources humaines, avec des recrutements correspondant aux nouvelles missions - plateforme Antidiscriminations.fr et lanceurs d'alerte notamment ;
- s'agissant des conditions et du quotidien de travail, l'année 2022 aura conduit l'institution à refondre sa décision relative au télétravail pour tirer les conséquences de la crise, et offrir une qualité de vie au travail plus respectueuse de l'articulation vie personnelle et vie professionnelle ;
- s'agissant des volets informatiques et de sécurité, l'année 2022 a été synonyme de renforcement de la sécurité des serveurs et des applications dans un contexte de cybersécurité. Sous l'impulsion de l'Agence nationale des systèmes d'information (ANSSI), une étude dite « PRIS » a par exemple été conduite et conclue avec succès, pour éprouver la sécurité de l'architecture informatique à la suite de menaces ou de tentatives d'attaques informatiques ;

- l'année 2022 a aussi été marquée par le retour d'opérations de communication, de déplacements et d'événements physiques plus importants, dont le financement et l'encadrement a occupé une partie des fonctions support.

## Les élections professionnelles au Défenseur des droits

Outre le renouvellement des représentants du personnel, soit une vingtaine de personnes, le scrutin s'est accompagné de la création des nouvelles instances de dialogue social, notamment le Comité social d'administration (CSA) remplaçant en 2023 -soit après le renouvellement des représentants du personnel- les Comités techniques (CT) et Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Notes de services, décisions en instances, mobilisation et sensibilisation des personnels, organisation logistique, collecte et envoi de matériel de vote, accessibilité du scrutin, auront donc rythmé l'activité du pôle RH pour préparer cette échéance.

L'institution ayant bénéficié, à sa demande, d'une dérogation au vote électronique, le vote est intervenu à l'urne et par correspondance pour ce renouvellement.

Le résultat a été très positif en termes de participation : 75 % de participation, là où la moyenne dans la fonction publique de l'État s'est élevée à 45 %.

Portrait

## MATHIAS KHELOUYA

Gestionnaire au pôle Ressources humaines



### Quel est votre parcours ?

Durant cinq ans, j'ai travaillé comme gestionnaire administratif au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou où j'ai notamment travaillé sur la paie. Par la suite, en tant que gestionnaire ressources humaines de proximité à la DSAF (Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre), j'ai travaillé sur le recrutement, avec une vigilance particulière sur les questions de discrimination (handicap, genre, origine supposée, etc.). J'ai longtemps suivi l'actualité du Défenseur des droits, et quand j'ai été recruté en 2022, cela faisait longtemps que je souhaitais intégrer l'institution.

**"Je m'occupe également du suivi des agents placés en congés longue maladie. Cela implique de les informer régulièrement sur leurs droits, de répondre à leurs besoins, de lutter contre l'isolement afin de préparer leur retour."**

### Quelles sont vos fonctions ?

Depuis mon arrivée, je m'occupe des problématiques liées aux conditions de travail et tout ce qui a trait à la médecine du travail. Cela peut concerner l'ergonomie du poste de travail en tant que telle, avec les problématiques liées aux troubles musculo-squelettiques par exemple, mais plus généralement les sujets liés aux risques psychosociaux. Je peux recevoir une personne qui exprime une difficulté au travail, pour toute raison confondue.

Je suis aussi en lien avec la médecin et la psychologue du travail, qui, tout en respectant une stricte confidentialité des échanges avec les agents, peuvent exprimer des alertes. Notre rôle peut consister à envisager des adaptations du poste de travail, en lien avec les responsables hiérarchiques, les collègues, etc. Je m'occupe également du suivi des agents placés en congés longue maladie. Cela implique de les informer régulièrement sur leurs droits, de répondre à leurs besoins, de lutter contre l'isolement afin de préparer leur retour.

Je suis également en charge de la mise en œuvre de l'action sociale de l'institution, notamment l'organisation de la fête de fin d'année. C'est un événement important pour l'institution, et cela consiste à contacter plusieurs prestataires, proposer des lieux à la direction, présélectionner les cadeaux pour les enfants, afin d'organiser un événement qui plaira à tout le monde, les agents et leur famille, car la convivialité participe aussi à la santé au travail !



## LA GESTION DU QUOTIDIEN DE L'INSTITUTION

Au-delà des actions de moyen et long termes, l'activité quotidienne a été marquée par des actualités RH importantes, notamment :

- la poursuite d'un dialogue social riche, avec 17 instances qui ont débattu des règles d'organisation du travail, d'évolutions organisationnelles du réseau territorial et du siège, et des missions de la référente égalité femmes-hommes ;
- le lancement de travaux de déploiement d'un nouveau Système d'information des ressources humaines (SIRH) permettant une bascule dite GA-PAYE et la modernisation des outils de gestion des personnels en 2023 ;
- le renforcement d'une offre de formation individualisée avec une accentuation pour les personnels en région notamment ;
- la tenue d'une campagne de promotion, en application des lignes directrices de gestion, avec un nombre d'agents promus (35) plus important pour tenir compte des exercices non couverts pendant la période de crise sanitaire ;
- la conclusion de près de 40 recrutements d'agents sur l'année (contrats courts et contrats longs), recrutements facilités par un logiciel dédié et un site carrière, sans oublier l'accueil et la prise en charge d'environ 64 stagiaires sur les deux semestres ;
- l'encadrement de la campagne d'évaluation des personnels dans un format dématérialisé avec l'outil Esteve permettant cette année le recueil des besoins de formation.

Mais également :

- la finalisation du renouvellement du parc informatique, conformément aux recommandations d'obsolescence des matériels, et des expérimentations sur des nouveaux outils de sécurisation des matériels portables et de dispositifs de bureau à distance ;
- la mise en place d'une procédure de gestion des archives des délégués, en lien avec la

mission archives des services du Premier ministre, le réseau territorial et les différents services des archives départementales ;

- la finalisation des déménagements des pôles régionaux, dans le parc domanial public, pour les pôles métropolitains, permettant des économies structurelles, en lien avec les responsables de la politique immobilière en région ;
- et la participation à 11 Comités de gestion du site (COGES) pour se coordonner avec les autres entités occupant l'immeuble Ségur-Fontenoy, lieu du siège de l'institution, sur l'ensemble des sujets communs (vie sur le site, restauration collective, travaux de modernisation, points d'apport volontaires, exercices de sécurité incendie).

## LES AGENTES ET AGENTS DE L'INSTITUTION

Le Plafond d'autorisation des emplois (PAE) de l'institution a sensiblement augmenté entre 2021 et 2022 en passant de 231 à 249 Équivalents temps plein (ETP) selon les lois de finances.

Cette augmentation fait suite à de nouvelles compétences confiées à l'institution avec la création d'une plateforme anti-discriminations, dont l'élaboration et la coordination ont été confiées au Défenseur des droits en 2021.

**Mais l'institution reste structurellement sous-dotée pour assurer plus efficacement l'ensemble de ses missions et traiter l'augmentation des réclamations, d'environ 15 % chaque année.**

De plus, les compétences renforcées en cours d'année 2022 dans le domaine des lanceurs d'alerte n'ont pas encore pu se traduire par l'augmentation correspondante et satisfaisante des moyens.

Les tableaux de ventilation par catégorie ou par genre, sont calculés sur la base réglementaire, pour favoriser la comparabilité d'un exercice à l'autre. Ils reflètent une répartition globalement stable selon ces critères, par rapport aux années précédentes.



En moyenne, la consommation des emplois aura atteint une moyenne d'environ 245 ETPT (équivalents temps plein travaillés), reflétant comme indiqué supra une activité importante de recrutement au cours de l'exercice 2022.

Dans les faits, et en dehors des délégués (près de 570 fin 2022) dont le statut de bénévoles en fait des collaborateurs particuliers qui ne peuvent être comptabilisés dans les effectifs, ce sont près de 320 personnes (agents, stagiaires et collaborateurs occasionnels) qui auront été gérés par les équipes RH de l'institution en 2022.

### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par catégorie

Plafond d'emplois en ETPT*	Plafond d'emplois 2022	
<b>Titulaires</b>	Catégorie A+	16
	Catégorie A	19
	Catégorie B	8
	Catégorie C	2
	Sous-total	45
<b>Contractuels</b>		204
<b>Total</b>		<b>249</b>

\* ETPT = équivalent temps plein travaillé

### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par catégorie et genre

Catégories	Femmes			Hommes			Effectif global	Répartition effectif
	Nombre	% F	% F/F	Nombre	% H	% H/H	Nombre	%
<b>A+</b>	32	66 %	17 %	17	34 %	27 %	49	20 %
<b>A</b>	122	76 %	65 %	37,8	24 %	60 %	160	64 %
<b>B</b>	25	83 %	13 %	5	17 %	8 %	30	12 %
<b>C</b>	7	70 %	4 %	3	30 %	5 %	10	4 %
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>75 %</b>	<b>100 %</b>	<b>62,8</b>	<b>25 %</b>	<b>100 %</b>	<b>249</b>	<b>100 %</b>

### Consommation du budget en 2022

En €	Dépenses personnel	Dépenses fonctionnement**		Total	
	AE*=CP*	AE	CP	AE	CP
Budget loi de finances initiale	17 546 239	6 856 295	6 856 295	24 402 534	24 402 534
Budget disponible	17 978 508	6 444 917	6 444 917	24 423 425	24 423 425
Budget consommé	17 878 601	6 460 269	6 365 771	24 338 870	24 244 372
<b>Taux d'exécution</b>	<b>99 %</b>	<b>100 %</b>	<b>99 %</b>	<b>100 %</b>	<b>99 %</b>

\* AE : autorisation d'engagement, CP : crédit de paiement / \*\* Incluant l'indemnisation des délégués territoriaux.

## LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

En 2022, les crédits mis à disposition du Défenseur des droits, sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés », s'élevaient à 24 423 425 € en Autorisations d'engagement (AE) et en Crédits de paiement (CP).

24 338 870 € en AE et 24 244 372 € en CP ont été consommés, soit une exécution totale des crédits mis à disposition. La structure des dépenses reste globalement stable par rapport aux années précédentes (74 % consacrés à la masse salariale et 11 % aux délégués territoriaux).

Parallèlement, 2 068 855 € de crédits de fonctionnement ont également été alloués à l'institution par la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre pour couvrir des dépenses mutualisées avec les services du Premier ministre ainsi que les dépenses relatives aux ressources humaines pour un montant de l'ordre de 650 000 € qui seront d'ailleurs transférés sur le programme budgétaire métier (n° 308) de l'institution et viendront s'ajouter l'an prochain aux crédits de cette enveloppe.

Dans le prolongement des actions amorcées les années précédentes et tout en poursuivant sa politique appuyée en matière de promotion des droits, l'institution s'est attachée à rationaliser ses coûts de fonctionnement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques et de transparence des achats en recourant,

chaque fois que possible - et sauf pour des achats justifiant une approche spécifique au regard de son indépendance - aux marchés publics interministériels et mutualisés des services du Premier ministre ainsi qu'à l'Union des groupements d'achats publics.

### Répartition des dépenses de fonctionnement de l'institution

Type de dépenses	%
Indemnisation délégués territoriaux	42 %
Promotion des droits, communication, partenariats, événements	21 %
Fonctionnement courant	17 %
Sites Internet, outils informatiques	7 %
Études et sondages	5 %
Gratification stagiaires	4 %
Remboursement agents mis à disposition	3 %
Programme JADE	1 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Portrait**

**LAMINE GAYE**

**Informaticien au pôle Informatique**

**"Pour que chaque agent puisse travailler dans des conditions informatiques et matérielles optimales..."**



**Quel est votre parcours ?**

J'ai débuté en tant qu'informaticien dans l'Éducation nationale au sein de la cité scolaire d'Amiens. Par la suite, j'ai été administrateur réseau dans des entreprises privées puis j'ai complété ma formation dans l'administration des systèmes réseaux et la sécurité au sein de l'Institut pour la promotion de l'enseignement et du conseil (IPREC) à Paris.

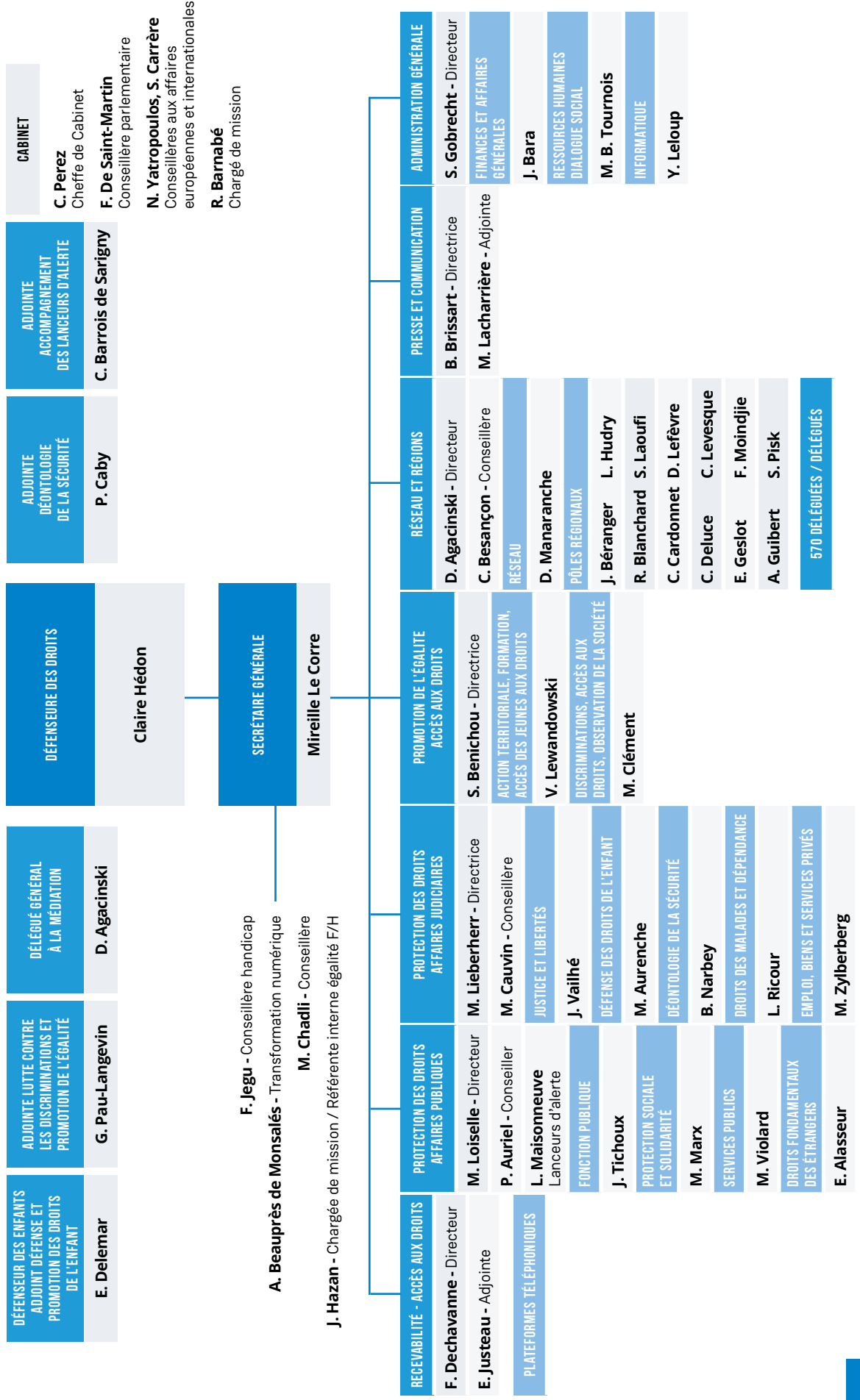
**Quelles sont vos fonctions ?**

Je suis administrateur informatique, mon rôle est de gérer le parc, faire la veille préventive, la gestion de tout le matériel ainsi que les serveurs et le bon fonctionnement du réseau de l'institution. Cela passe par le traitement des dysfonctionnements signalés par les agents, qui peuvent être liés au matériel informatique, au déroulement d'une visioconférence ou à des difficultés d'accès réseau, en présentiel ou en télétravail.

Mon travail recouvre aussi en amont le traitement des pièces jointes aux dossiers qui viennent de l'extérieur, envoyés par les réclamants avant de les remettre aux juristes. Pour que chaque agent puisse travailler dans des conditions informatiques et matérielles optimales, je constitue également des répertoires, des listes de contacts internes et externes et veille à ce qu'ils restent à jour.

**"Je suis administrateur informatique, mon rôle est de gérer le parc, faire la veille préventive, la gestion de tout le matériel ainsi que les serveurs et le bon fonctionnement du réseau de l'institution."**

## Organigramme du Défenseur des droits



# LES MEMBRES DES COLLÈGES

## Collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »

• **M<sup>me</sup> Gwénaële CALVES**

Professeure de droit public à l'Université de Cergy-Pontoise, spécialiste du droit de la non-discrimination

• **M. Stéphane CARCILLO**

Professeur affilié au département d'Économie de Sciences Po  
Chargé de la division Emploi et revenus à l'OCDE

• **M. Éric CÉDIEY**

Directeur d'ISM CORUM

• **M<sup>me</sup> Marie-Françoise GUILHEMSANS**

Conseillère d'État

• **M. Guy-Dominique KENNEL**

Ancien Sénateur

Président honoraire du conseil départemental du Bas-Rhin

• **M. Pap NDIAYE** (jusqu'à juin 2022)

**M. Daniel SABBAGH** (depuis 2023)

Directeur de recherche (Sciences Po-CERI)

• **M<sup>me</sup> Karima SILVENT**

Directrice des Ressources Humaines du Groupe AXA

Présidente de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)

• **M<sup>me</sup> Véronique SLOVE**

Conseillère honoraire à la Cour de cassation

## Collège « Défense et promotion des droits de l'enfant »

• **M. Jérôme BIGNON**

Membre honoraire du Parlement, avocat honoraire

• **M<sup>me</sup> Odette-Luce BOUVIER**

Conseillère à la Cour de cassation

• **M<sup>me</sup> Pascale COTON**

Vice-Présidente du Conseil économique, social et environnemental (CESE)  
Vice-Présidente de la CFTC

• **M<sup>me</sup> Elisabeth LAITHIER**

Maire-adjointe honoraire à Nancy

Présidente du comité de filière petite enfance

Experte-référente petite enfance à l'AMF

Présidente de l'Association pour la Promotion des Actions Médico-sociales Précoces de Lorraine

• **M<sup>me</sup> Anne-Marie LEROYER**

Professeure à l'École de Droit de la Sorbonne, spécialiste du droit des personnes et de la famille

• **M<sup>me</sup> Marie-Rose MORO**

Professeure de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent

Cheffe de service de la Maison des adolescents de l'hôpital Cochin, Université Paris-Descartes



### **Collège « Déontologie de la Sécurité »**

#### **• M. Claude BALAND**

Préfet de région honoraire

Président de la Fédération française des banques alimentaires

Juge assesseur à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

#### **• M. Alain FOUCHÉ**

Sénateur honoraire de la Vienne

Avocat honoraire à la Cour d'appel de Poitiers

#### **• M<sup>me</sup> Dominique de la GARANDERIE**

Avocate

Ancien Bâtonnier

Présidente du Comité d'éthique du groupe Le Monde

#### **• M. Yves NICOLLE**

Commissaire général honoraire

#### **M. Olivier RENAUDIE**

Professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

#### **M. Jacky RICHARD**

Conseiller d'État honoraire

#### **M<sup>me</sup> Valérie SAGANT**

Magistrate

Directrice de l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice

#### **M. Pierre VALLEIX**

Avocat général honoraire à la Cour de cassation



**Éditrice de la publication**

Claire Hédon

**Directrice de la publication**

Mireille Le Corre

**Conception et réalisation**

Défenseur des droits

**Crédits photo**

Getty Images

David Delaporte

Jacques Witt





—  
Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00  
—

[defenseurdesdroits.fr](http://defenseurdesdroits.fr)



**D**  
**Défenseurdesdroits**  
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —