RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le droit en action

defenseurdesdroits.fr

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2015



Tapisserie « *Dans le sens de liberté* » - **Richard Texier** - 1989

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2015

ÉDITORIAL



Une année pleine et intense

Le présent rapport, qui est une présentation synthétique du rapport complet, en ligne sur notre site defenseurdesdroits.fr, montre le volume et la variété du travail accompli par les équipes du Défenseur des droits en 2015. La demande est forte et multiple, et la réponse de l'Institution apparait à la hauteur.

Pour autant, ce que vous allez lire n'est que la relation succincte d'exemples concrets et significatifs ; comme toute sélection elle est discutable ; elle traduit la diversité de nos activités et n'a pas prétention à l'exhaustivité.

Ce bilan doit aussi être apprécié à l'aune de la réalité des droits en France aujourd'hui. La recherche d'effectivité des droits existants, mais aussi, la demande d'élargissement à des droits nouveaux, sont la traduction, à la place qui est la nôtre, d'une forte et impatiente demande sociale.

Mais les réclamations que nous recevons ne représentent qu'une part des situations que le Défenseur des droits pourrait prendre en compte. Nous le savons bien, en particulier en ce qui concerne les discriminations et les droits des enfants.

Ce que j'ai dénoncé, dès mon entrée en fonctions, comme le non-recours aux droits et aux services publics, et au Défenseur des droits qui constitue l'une des voies d'accès, fait l'objet de ma principale préoccupation.

C'est pourquoi j'ai voulu placer ce sujet en tête de ce document. Nous avons beaucoup fait pour supprimer maints obstacles à l'accès aux droits. Nous ne sommes cependant qu'au début de notre travail à cet égard. C'est ma priorité.

En 2015, le Défenseur des droits s'est réorganisé dans l'objectif de donner une place centrale à la promotion de l'égalité, à la lutte contre les discriminations et à l'accès aux droits. Désormais l'Institution est en ligne et en état de marche dans ce domaine.

L'année 2016 verra donc la réalisation d'un grand nombre d'actions nouvelles, s'ajoutant à celles menées en 2015 ou auparavant, dont au premier rang, le lancement d'une grande enquête en population générale, qui vise à mesurer et à caractériser les situations de non-recours, et en particulier l'écart entre, selon les mots de certains socio-démographes, les « discriminations situationnelles » et les « discriminations auto reportées ».

Les délégués territoriaux, dont le nombre et l'implantation ont été développés, joueront un rôle important dans la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.

Au total, le Défenseur des droits a traité avec efficacité et excellence 75 000 dossiers en 2015. Nos succès ponctuels ou collectifs en témoignent.

Mes prises de position sur certaines politiques publiques et certains projets de lois ou de règlements ont, non seulement conforté le rôle du Défenseur des droits, mais exercé une influence sur les décisions du gouvernement et du Parlement comme dans le débat public et les médias.

Les tragédies qui ont frappé la France n'ont pas manqué d'avoir de profondes conséquences sur le rapport des Français aux institutions. La demande de protection a pris le pas sur le souci des libertés et de l'égalité.

Le Défenseur des droits, dans ces circonstances tragiques, s'est efforcé d'appeler à l'équilibre entre les exigences légitimes de la sécurité et le respect des droits et des libertés fondamentales.

Il est aussi de sa responsabilité de souhaiter que l'égalité revienne au cœur du projet républicain afin que chacune et chacun se sente appartenir à cette République qui doit demeurer le trésor commun.

Ainsi en est-il de la nécessité de conduire de nouveau une politique active de lutte contre toutes les discriminations, tous les préjugés, toutes les inégalités de traitement. Cela relève des pouvoirs publics au plus haut niveau.

Le Défenseur des droits a confiance car il partage ce que Saint Exupéry disait pendant la guerre : « Nul ne peut se sentir, à la fois, responsable et désespéré ».

Notre maison a bien travaillé en 2015. Je mesure ma responsabilité, et j'espère en 2016 contribuer à davantage d'égalité entre toutes les personnes dans notre pays.

Jacques Toubon
Défenseur des droits

SOMMAIRE

ÉDITORIAL 04
LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES 08
STATISTIQUES GÉNÉRALES 10

I. UNE PRIORITÉ : L'ACCÈS AUX DROITS 13

1. QUELS OBSTACLES ? 16
A. Des facteurs objectifs 17
B. Des facteurs personnels 19

2. QUELS RECOURS EFFECTIFS ? 22
A. Des droits établis mais parfois inaccessibles 23
B. Des appuis indispensables pour renforcer l'effectivité des recours 26

II. UNE INSTITUTION : DES INTERVENTIONS DÉTERMINANTES 31

1. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES 34
A. Rapports du Défenseur des droits 35
B. Décisions du Défenseur des droits 37

2. CONTRIBUTION À L'ACTIVITÉ DE LA JUSTICE 40
A. Observations devant les juridictions 41
B. Avis adressés aux parquets et aux juges 43

3. CONTRIBUTION À L'ACTIVITÉ DU LÉGISLATEUR 46
A. Concilier garantie du respect des libertés et exigences légitimes de sécurité 47
B. Contribuer à renforcer les droits fondamentaux 48

III. UNE MISSION : QUATRE DOMAINES DE COMPÉTENCE 53

1. LES DROITS ET LIBERTÉS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS 54
A. Protéger les usagers contre les carences des services publics 55
B. Des solutions pragmatiques 56

2. L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT 62
A. Un engagement pour la protection de l'enfance 63
B. Un engagement pour l'effectivité des droits des enfants 64

3. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS 70
A. Lutter contre les discriminations dans l'emploi reste un objectif central 71
B. Garantir l'égalité d'accès aux biens et services 73

4. LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ 78
A. Le traitement des réclamations 79
B. Les contributions à la réflexion et aux pratiques professionnelles 81

IV. DES MOYENS : FINANCES ET RESSOURCES HUMAINES 89

1. LES MOYENS BUDGÉTAIRES 90

2. LES RESSOURCES HUMAINES 92

INDEX 98

NOTES 100

LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES ANNÉE 2015

Une demande grandissante

79 592
dossiers
de réclamations

+ 8,3%
par rapport aux **réclamations reçues en 2014**

54
saisines d'office

151
dossiers traités en moyenne par délégué

Une expertise juridique reconnue

74 571 **dossiers** traités

480
mesures significatives engagées (recommandations à portée générale ou individuelle, observations en justice, propositions de réforme, avis aux parquets, saisines des parquets, transactions civiles, saisines d'office de situations graves…)

300
décisions rendues

101
observations en justice

197
recommandations générales ou individuelles

109
propositions de réforme adressées aux pouvoirs publics et **31 propositions de réforme satisfaites**

29
avis à la demande du Parlement dans les domaines les plus variés

Des contacts permanents avec le public

832 451
visiteurs
du site defenseurdesdroits.fr

3 900 000
pages vues sur le site
defenseurdesdroits.fr

Une lettre d'information mensuelle
adressée à plus de
20 000
contacts

Plus d'**1 MILLION**
de supports de sensibilisation
à l'accès aux droits et de connaissance du Défenseur des droits diffusés

Des relations étroites avec la société civile

3
collèges consultatifs
composés de **22 personnalités qualifiées**, qui se sont réunis **17 fois**

8
comités de dialogue permanents
avec la société civile,
qui se sont réunis **14** fois

Une équipe au service des droits et des libertés

250
collaborateurs au siège

400
délégués territoriaux

676
points d'accueil
sur l'ensemble du territoire

STATISTIQUES GÉNÉRALES

L'évolution globale des réclamations entre 2014 et 2015

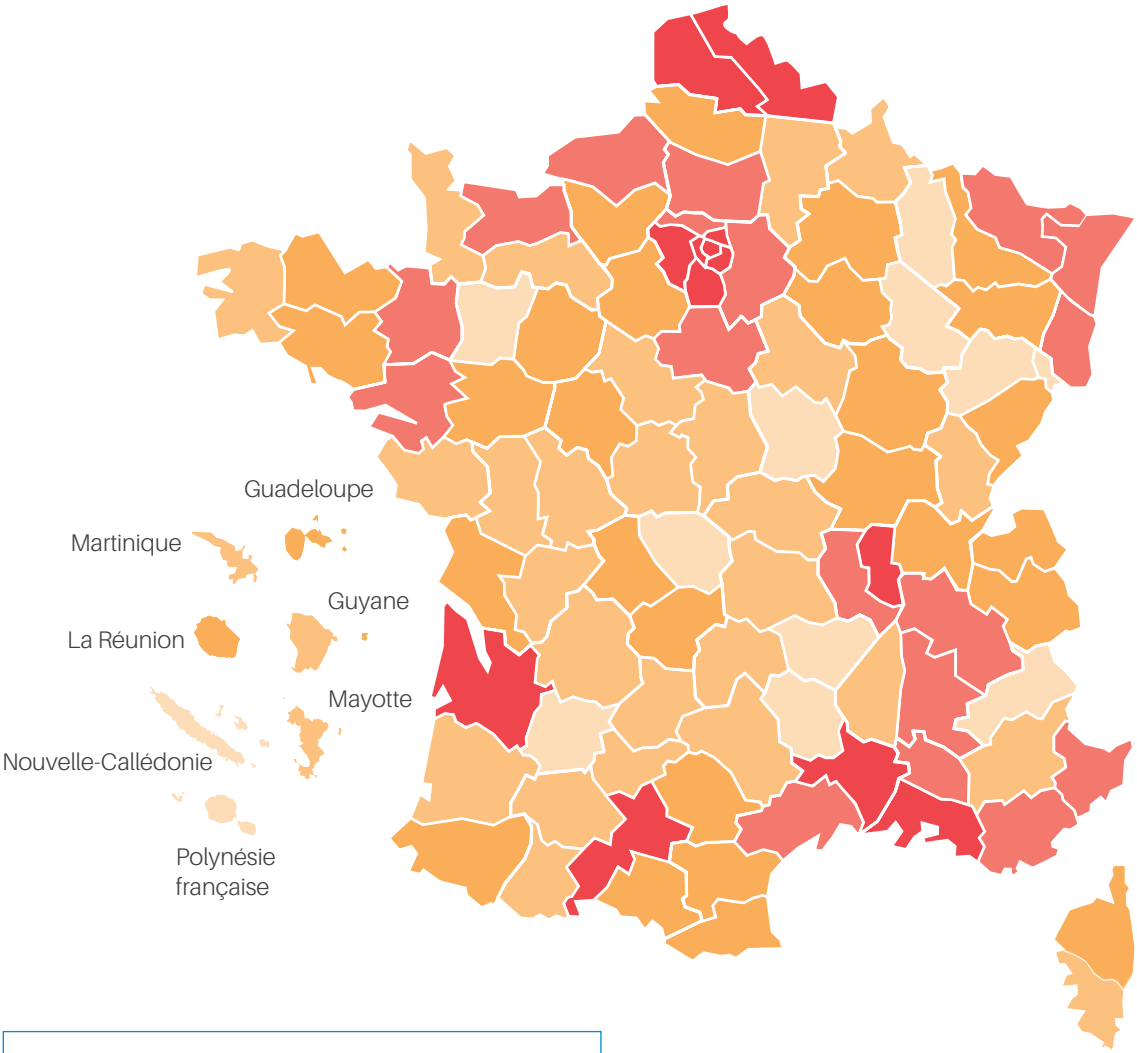
En 2015, le Défenseur des droits a fait l'objet de plus de **120 000** demandes d'interventions et de conseils.

	2014	2015	Évolution	2010*
Service public	34 527 réclamations	40 329 réclamations	16,8% entre 2014 et 2015	38 091 réclamations
Enfance	2 493 réclamations	2 342 réclamations	- 6,1% entre 2014 et 2015	1 250 réclamations
Discrimination	4 535 réclamations	4 846 réclamations	6,9% entre 2014 et 2015	3 055 réclamations
Déontologie de la sécurité	702 réclamations	910 réclamations	29,6% entre 2014 et 2015	185 réclamations
Orientation Conseil	31 206 demandes	33 132 demandes	6,2% entre 2014 et 2015	
Information téléphonique	39 130 appels	42 443 appels	8,5% entre 2014 et 2015	

* Données de la dernière année d'activité des quatre autorités auxquelles le Défenseur des droits a succédé.

Pour information, nous avons environ
4 195 dossiers multiqualifiés
79% des réclamations sont reçus par les délégués.

Répartition des dossiers reçus par le Défenseur des droits
au cours de l'année 2015



- **0-200** par département : 14
- **De 201 à 400** par département : 29
- **De 401 à 800** par département : 28
- **De 801 à 1600** par département : 19
- **Plus de 1601** par département : 12

I.

UNE PRIORITÉ : L'ACCÈS AUX DROITS

2015, première année complète d'activité du deuxième Défenseur des droits, Jacques Toubon, a été placée sous le signe d'un engagement résolu en faveur de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits.

L'accès au droit signifie que, de manière générale, toute personne doit pouvoir connaître ses droits et les moyens de les faire valoir, ainsi que ses obligations et la façon de les remplir. En effet, au-delà de sa vocation première, qui est d'assurer la protection des droits des personnes qui le saisissent dans le cadre des compétences qui lui ont été reconnues, le Défenseur des droits joue le rôle indispensable de facilitateur de l'accès aux droits, qu'il s'agisse des informations qu'il délivre ou des orientations qu'il propose aux réclamants, avant même de les accompagner, si besoin est, pour parvenir à la résolution des litiges auxquels ils sont confrontés.

Concrètement, les difficultés d'accès aux droits renvoient aussi bien à un manque d'information sur les droits eux-mêmes ou sur les dispositifs qui peuvent être sollicités pour les faire valoir, qu'à la complexité des dispositifs. Cette complexité peut conduire certaines personnes à renoncer à recourir à leurs droits. C'est parfois aussi la conception même des dispositifs qui tend à exclure les personnes auxquelles ils sont censés s'adresser.

À cette fin, l'Institution déploie une action de promotion de l'égalité qui consiste à faire connaître les droits à travers des démarches *d'information des publics* concernés, à conduire des actions de sensibilisation et de *formation des acteurs*, associatifs et professionnels, qui soient susceptibles d'améliorer leurs pratiques et de contribuer à faciliter l'accès aux droits. De plus, il intervient auprès des pouvoirs publics pour faire évoluer les cadres normatifs à l'occasion *d'avis ou* de *propositions de réformes législatives et réglementaires*. Enfin, il mène une politique active de partenariat et de dialogue avec la société civile, décrite dans la version intégrale en ligne de ce rapport.

Par ailleurs, dès lors que des droits sont garantis par la loi, voire par des conventions internationales, la question centrale est celle de l'effectivité des droits, autrement dit la possibilité concrète de bénéficier des droits auxquels on peut prétendre dès lors que l'on remplit les conditions requises. Un facteur déterminant de l'effectivité est le rapport des personnes concernées avec les institutions et administrations. C'est pourquoi, le Défenseur des droits porte une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité, que cette situation soit temporaire ou durable, qu'elle repose sur les circonstances ou résulte de situations de fait. De ce point de vue, les délégués territoriaux se trouvent en première ligne.

À partir de ses constats et des travaux d'études qu'il conduit, le Défenseur des droits analyse en permanence l'écart entre la situation de fait des réclamants et les droits dont ils peuvent bénéficier, et les obstacles que les comportements personnels et les rapports sociaux engendrent ou maintiennent sur la voie de la réalisation des droits. L'accès aux droits est donc étroitement lié aux enjeux de discrimination, d'égalité et de citoyenneté.

Pour favoriser le recours aux droits, l'Institution agit notamment sur les obstacles aux démarches d'accès aux droits (1) et sur les mesures qui permettent de renforcer leur effectivité (2).

1. QUELS OBSTACLES ?

Les réclamations dont est saisi le Défenseur des droits mettent en lumière la diversité des obstacles qui existent dans les parcours à suivre pour faire valoir ces droits. Quelle que soit leur nature, ces difficultés, qui peuvent résulter de facteurs objectifs (A) comme d'éléments tenant davantage aux personnes (B), placent les usagers dans un état de vulnérabilité à l'origine de situations de non-recours aux droits.

A DES FACTEURS **OBJECTIFS**

1. Le territoire de vie, facteur d'inégalité dans l'accès aux droits

Il s'agit d'une véritable innovation du cadre juridique de la lutte contre les discriminations.

Depuis février 2014, le « lieu de résidence » fait partie de la liste des critères prohibés de discrimination[1] afin de permettre aux personnes résidant dans des lieux ou quartiers défavorisés, déjà fortement touchées par les discriminations fondées sur l'origine, de contrer les discriminations dans l'accès à l'emploi ou aux biens et services.

En matière de biens et services, l'introduction du nouveau critère du lieu de résidence vient renforcer la lutte contre les pratiques discriminatoires frappant notamment les étudiants ultramarins, s'agissant de refus de location, de crédit, de vente… fondés sur le lieu de résidence de leur caution. Le Défenseur des droits s'est, en outre, prononcé sur les refus de paiement par chèque opposés à certains clients du fait de leur lieu de résidence, désormais considérés comme illégaux (MLD/2015-97, 20 mai 2015).

Il a également été amené à se prononcer sur l'exception prévue à l'article 225-2 du Code pénal qui autorise les refus de prestation « *lorsque la personne chargée de la fourniture d'un bien ou d'un service se trouve en situation de danger manifeste* ». Dans le cadre d'une réclamation relative au refus d'un transporteur privé de livrer du matériel informatique commandé par internet, le Défenseur des droits a considéré, après avoir analysé les exceptions comparables dans notre droit national, que la simple allégation d'un risque lié notamment à la réputation de tel ou tel quartier ne saurait justifier un refus de livraison ou de prestation de service, sauf à cautionner les stéréotypes que la loi nouvelle entend précisément combattre (MLD/2015-101, 30 septembre 2015).

Ce critère de discrimination prohibé par la loi est, par ailleurs, utilisé au soutien de réclamations mettant en cause la disparité de la couverture territoriale par les services publics, laissant ainsi entrevoir une approche qui semble élargir la portée que le législateur avait voulu donner à ce 20e critère.

Ainsi, le Défenseur des droits a-t-il été saisi par des parents d'élèves et le maire d'une commune de la Seine Saint-Denis, des conditions dans lesquelles s'est effectuée la rentrée scolaire 2014, marquée par de nombreuses vacances de postes d'enseignants et le recours massif à des contractuels souvent peu ou pas expérimentés. Les requérants estimaient que ces éléments constituaient une discrimination en raison du lieu de résidence des familles qui obérait la qualité des enseignements prodigués et donc les chances de réussite de leurs enfants.

L'enquête du Défenseur des droits tout au long de l'année 2015 a révélé que les contraintes administratives de l'académie et les particularités de ce territoire difficile avaient placé les élèves de certaines écoles de la commune dans une situation défavorable aboutissant à une **rupture du principe d'égalité devant le service public**. S'il a pu constater des avancées pour la rentrée 2015, le Défenseur des droits a demandé au ministère de l'Éducation nationale et à l'académie concernée de dresser un bilan des besoins des écoles de la commune et de mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés à ces zones d'éducation prioritaire (MSP-MLD/ 2015-262, 9 novembre 2015).

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur l'impact financier et fonctionnel de la situation du seul établissement hospitalier métropolitain accueillant une population ayant un taux de précarité supérieur à 30 %, au-delà duquel il est admis que les surcoûts organisationnels se multiplient et influencent significativement les durées de séjour et la mobilisation de moyens humains. Alertée par le Défenseur des droits, la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes a proposé, dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2016, une augmentation de la compensation financière au titre de la « MIG précarité » pour les établissements ayant un

fort taux de précarité. Les établissements de santé concernés bénéficieront ainsi d'une revalorisation de 30 % du financement précédemment délégué afin de tenir compte de leur situation spécifique.

La problématique des refus de domiciliation opposés par les Centres communaux d'action sociale à l'égard de personnes vivant dans des bidonvilles, constitue quant à elle, un véritable obstacle à l'accès aux droits. En effet, alors même que la loi prévoit un droit à la domiciliation dans la commune[2] de résidence, ces refus de domiciliation sont particulièrement préjudiciables dans la mesure où ils s'opposent à la reconnaissance de droits élémentaires tels que la garantie d'un suivi médical (15-000957, 27 février 2015), l'inscription des enfants à l'école, ou encore l'impossibilité de déclarer son activité (15-010237, 11 septembre 2015). C'est également sur ce fondement qu'une commune a refusé d'inhumer un enfant alors même que ses parents, d'origine roumaine, vivaient sur son territoire (MLD/2015-002, 6 janvier 2015).

2. La dématérialisation des services publics, facteur de fragilité

Le développement des services publics numériques est un progrès indiscutable du point de vue de la simplification et de la rationalisation de la gestion publique. Les pouvoirs publics réduisent leur coût d'intervention et l'usager qui maîtrise l'utilisation des services numériques réalise ses démarches plus rapidement et plus facilement.

En revanche, ceux qui n'ont pas accès au numérique, par méconnaissance, par absence d'équipements ou par incapacité à les utiliser, rencontrent les plus grandes difficultés à accomplir leurs démarches au fur et à mesure du mouvement de dématérialisation des services publics.

Selon l'étude conduite en 2014 par Emmaüs-Connect sur les difficultés d'accès et d'usage du numérique, le phénomène de « précarité numérique » concerne aujourd'hui environ six millions de personnes en France. L'inégalité d'accès à ces différents moyens de communication et à leur usage, outre qu'elle conduit inexorablement à de nouvelles formes d'exclusion, interdit tout simplement l'accès à des besoins de base et l'exercice de libertés fondamentales.

La dématérialisation peut se révéler déshumanisante lorsqu'elle est imposée et exclusive. Elle peut conduire à différentes formes d'isolement aux lourdes conséquences sociales. On constate ainsi des inégalités massives entre ceux qui sont familiers des outils numériques et les autres, contraints à des démarches multiples (déplacements physiques pour trouver un interlocuteur humain, appels téléphoniques…) lorsqu'ils ne renoncent pas tout simplement, par découragement, à faire valoir leurs droits.

Ce constat souligne d'autant la nécessité d'une réelle transition vers le monde numérique, un accompagnement à l'utilisation des outils digitaux, permettant à chacun de disposer des conditions matérielles et culturelles pour exercer ses droits et demeurer non pas un simple utilisateur, mais un citoyen à part entière.

La dématérialisation peut exclure de l'accès aux droits et porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité devant le service public. C'est pourquoi elle doit s'accompagner d'une réflexion sur l'accompagnement des personnes dans leur accès aux services publics, en mettant en place des dispositifs de substitution répondant à ce besoin de proximité, offrant des médiations numériques adaptées aux publics, aux besoins et aux territoires.

Celui-ci pourrait être financé par le redéploiement des économies dégagées par la dématérialisation des services publics. Le Défenseur des droits en a fait la demande aux ministres des Finances et de l'Intérieur et aux organismes de protection sociale, et a réitéré ses propositions dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi pour une République numérique (avis n° 15-29).

B DES FACTEURS **PERSONNELS**

1. La situation particulièrement vulnérable de certains demandeurs d'emploi

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de décisions de refus d'inscription à la cantine scolaire concernant des enfants dont les parents sont en recherche d'emploi ou en emploi précaire. Chaque réclamation a fait l'objet d'un rappel à la collectivité concernée de l'état de la réglementation et de la jurisprudence en vigueur, qui imposent de ne pas conditionner l'accès aux cantines scolaires à la situation professionnelle des parents, mais uniquement au regard de considérations liées au fonctionnement et à l'organisation du service. Si certaines communes ont accepté de modifier leur règlement intérieur, d'autres ont maintenu leurs délibérations en indiquant que la fixation de priorité était liée à la capacité d'accueil des restaurants scolaires, motif admis par la jurisprudence administrative. La proposition de loi n°341 actuellement en discussion devant le Parlement, visant l'égal accès des enfants à la cantine, et à propos de laquelle le Défenseur des droits a rendu un avis le 26 novembre 2015 (avis n° 15-24), permettrait de mettre fin à ces litiges en prévoyant l'obligation pour les collectivités de garantir le droit d'inscription de tous les enfants au service de restauration scolaire des écoles primaires.

2. La précarité des droits résulte souvent du statut des personnes

En 2015, le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses situations où **les personnes migrantes sont exposées à des dénis de leurs droits fondamentaux, comme le droit à la sûreté ou à la mise à l'abri.**

Les mineurs isolés étrangers sont, par exemple, soumis à des difficultés récurrentes liées à la capacité de prise en charge des services d'aide sociale à l'enfance et à la volonté des départements. La multiplication des procédures mettant en cause la minorité des enfants et la complexité des dispositifs de recours constituent un obstacle à leur prise en charge et leur mise à l'abri.

Au-delà de la situation particulière des mineurs isolés étrangers, le Défenseur des droits a eu à connaître de situations de personnes migrantes exposées à des violences graves, qu'il s'agisse de femmes battues par leur conjoint, de victimes de harcèlement sexuel dans le cadre de leur emploi ou d'exploitation au sein de réseaux d'embauche de travailleurs sans papiers.

La vulnérabilité induite par le statut de migrant constitue, en soi, un véritable obstacle à l'exercice des droits de ces personnes, d'autant plus qu'elles sont dans des situations sociales et juridiques précaires. **Le Défenseur des droits a donc décidé de présenter au printemps 2016 un rapport global, présentant les diverses situations où les droits ne sont pas effectifs pour les personnes étrangères**.

3. L'accessibilité, condition de l'accès aux droits des personnes handicapées

L'accessibilité ne peut être réduite à une simple question de respect de normes techniques destinées à répondre à des besoins catégoriels. Il s'agit avant tout de la condition préalable à la jouissance effective des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des personnes handicapées.

En tant que mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), le Défenseur des droits est intervenu dans le cadre de l'examen, par le Parlement, du projet de loi de ratification de l'ordonnance

n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 instituant les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) dont l'objet est de reporter, au-delà de 2015 et sur une période allant de 3 à 9 ans, la réalisation des travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et des services de transports initialement prévus par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.

Dans ses avis au Parlement (n°15-10 du 18 mai 2015 et n°15-16 du 19 juin 2015) rendus dans le cadre de la discussion de la loi du 5 août 2015, le Défenseur des droits soutient la mise en place des Agendas d'accessibilité afin de rendre effectives, même s'il déplore les retards accumulés, les exigences d'accessibilité fixées par la loi du 11 février 2005 et les droits visés par la CIDPH. Il met en garde, cependant, contre toute logique tendant à reporter leur mise en œuvre « *et par suite à laisser perdurer les discriminations qui résultent du défaut d'accessibilité* ».

Les personnes handicapées doivent notamment pouvoir participer pleinement à la vie politique et publique (article 29 CIDPH). La loi prévoit ainsi que les bureaux et les techniques de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, notamment physique, sensoriel, mental ou psychique. À l'occasion des élections départementales de mars 2015, le Défenseur des droits a publié **un rapport sur l'accès au vote des personnes handicapées** dans lequel il formule des recommandations pratiques en termes d'accessibilité physique, d'accès à l'information et d'accompagnement des personnes handicapées, et propose une grille d'évaluation de l'accessibilité à destination des responsables des opérations de vote. Ces recommandations ont été rappelées au ministère de l'Intérieur et aux maires lors des dernières élections régionales.

L'ACCÈS AU DÉFENSEUR DES DROITS

La question du non-recours aux droits reste au cœur des préoccupations du Défenseur des droits, dont l'action se veut prioritairement tournée vers les publics les plus vulnérables.

L'approfondissement de la connaissance des réclamants et des publics potentiels de l'Institution

Le Défenseur des droits a lancé fin 2015 une enquête nationale en population générale dont l'objectif est d'établir la prévalence des situations d'inégalités relevant de l'ensemble de ses compétences (droits de l'enfant, discriminations, services publics, déontologie de la sécurité), d'identifier les contextes où elles se produisent et les attitudes des personnes qui les expérimentent.Les résultats de l'enquête fourniront ainsi des informations précises sur le profil des personnes susceptibles de saisir le Défenseur des droits et sur les freins au recours aux structures susceptibles de les accompagner pour faire valoir leurs droits. L'enquête sera conduite au premier trimestre 2016 auprès d'un échantillon aléatoire de 5 000 personnes en France métropolitaine. Un volet DOM devrait être réalisé en fin d'année.

De même, une enquête sur l'impact de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits sera conduite en 2016, en partenariat avec l'Institut national de la consommation (INC).

La déclinaison de la politique de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits à l'échelle des territoires

Si cette ambition implique les délégués, elle prend, en outre, appui sur le réseau des conseillers territoriaux présents dans les grandes régions.

Elle est par ailleurs mise en œuvre dans le cadre du partenariat conclu avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Le Défenseur des droits a ainsi engagé l'expérimentation d'une stratégie d'intervention au sein de territoires relevant de la politique de la ville en participant aux plans territoriaux de lutte contre les discriminations (PTLCD) inscrits dans les contrats de ville. Les sites pilotes retenus sont la communauté urbaine de Plaine Commune, la ville de Vaulx-en-Velin et la communauté urbaine d'Ouest Provence. Le Défenseur des droits participera aux actions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des acteurs. Des délégués référents à la politique de la ville ont été désignés, pour améliorer la prise en charge des discriminations et faire connaître l'Institution auprès des habitants des quartiers prioritaires.

Les délégués du Défenseur des droits en première ligne

Pour répondre concrètement à ce souci d'amélioration de l'accès aux droits et à l'Institution, **le Défenseur des droits poursuit le développement de son réseau de délégués accueillant physiquement le public sur l'ensemble du territoire national**. Ainsi, au 1er janvier 2016, 407 délégués territoriaux tiennent des permanences dans 676 structures d'accueil. Ce renforcement permet notamment de répondre aux besoins des populations vivant dans les territoires ruraux isolés ou dans ceux relevant de la politique de la ville, où la présence des services publics est en recul. Ce besoin de proximité s'est traduit, en 2015, par une augmentation de plus de près de 10 % du nombre de dossiers qui ont été traités par les délégués.

Les délégués du Défenseur des doits sont également présents dans chaque établissement pénitentiaire et 159 d'entre eux offrent ainsi un accueil aux détenus pour la défense de leurs droits. Conscient de l'importance de cette mission, le ministère de la Justice a publié le 28 décembre 2015 une circulaire précisant les modalités d'intervention des délégués du Défenseur des droits au sein des établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, 78 délégués accueillent le public au sein des Maisons départementales des personnes handicapées et le Défenseur des droits s'est fixé pour objectif de pourvoir, en 2016, chaque département d'un « référent handicap ».

En outre, dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de faits concernant des refus d'enregistrement de plaintes et des propos déplacés. Ces réclamations représentent une part non négligeable des saisines dans le domaine de la déontologie de la sécurité et sont particulièrement significatives de l'image reflétée par les forces de sécurité au sein de la population. Afin d'apporter la réponse la plus adaptée à ce type de réclamations, à compter du 1er octobre 2015, a été mis en place à titre expérimental, dans 5 régions et 2 départements, un dispositif de délégués chargés de traiter ces litiges.

De plus, après les interventions qu'il a menées depuis 2012 à Mayotte, le Défenseur des droits a diligenté une première mission en Guyane. La configuration géographique et spatiale singulière de ce territoire, la multiethnicité et la barrière de la langue, une démographie galopante, une immigration continue engendrent d'importants écarts en termes d'égalité des chances et d'accès aux droits et aux services publics. L'absence de continuité territoriale rend difficile l'égal accès aux services publics. La fracture entre littoral et fleuves est ainsi flagrante en matière d'accès aux soins. L'affluence des usagers de service public, les problèmes liés aux défaillances du système d'état-civil, l'éloignement et les coûts y afférents entrainent une forme d'asphyxie des services administratifs. À partir de ces constats, l'Institution sera amenée à formuler des recommandations générales.

Enfin, un dispositif dédié à l'accueil des réclamations en provenance des Français de l'étranger sera opérationnel début 2016.

2. QUELS RECOURS EFFECTIFS ?

Une fois dépassées les difficultés liées à l'accès aux droits, la question de l'effectivité des recours se pose dans un certain nombre de domaines.

Face à ce constat, le Défenseur des droits traite les situations individuelles en cherchant, par tous moyens, à rétablir les réclamants dans leurs droits tout en rappelant aux personnes mises en cause les exigences qui doivent être remplies pour assurer l'effectivité des voies de recours instaurées devant elles (A). Au-delà des réclamations portées à sa connaissance, le Défenseur des droits agit en faveur d'un renforcement de l'effectivité des recours (B) en intervenant dans un cadre contentieux pour susciter des évolutions jurisprudentielles ou en formulant des propositions de modifications législatives ou réglementaires.

A DES DROITS ÉTABLIS MAIS PARFOIS INACCESSIBLES

1. Le droit **à l'éducation**

Les refus de scolarisation d'enfants étrangers

Le Défenseur des droits a constaté que des enfants de nationalité étrangère, en particulier ceux demeurant dans des bidonvilles, ne parvenaient pas à accéder à des conditions égalitaires de scolarisation portant ainsi atteinte à leur droit à l'éducation.

Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi, à de nombreuses reprises, de refus d'inscription scolaire en école primaire par les services municipaux justifiés par des motifs divers tels que l'absence de domiciliation sur la commune sollicitée (laquelle est au demeurant trop souvent le résultat de refus abusifs de domiciliation), prétextant l'absence de titre de séjour en cours de validité ou de logement stable, l'imminence d'une expulsion, ou bien encore, l'absence de vaccination des enfants, autant de critères qui ne peuvent pourtant pas fonder des obstacles à l'inscription scolaire mais justifieraient au contraire un accompagnement social immédiat.

Ces refus violent l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme qui prévoit que « ***Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction*** ». L'obligation d'accueil scolaire est, en outre, rappelée par plusieurs textes, dont la circulaire 2012-141 du 2 octobre 2012 du ministre de l'Éducation nationale mettant en place le dispositif « UP2A » favorisant la scolarisation des élèves allophones arrivant dans une unité pédagogique spécialisée, ainsi que la circulaire 2012-142 qui rappelle que ces enfants ont droit à une scolarité, quelles que soient la durée et les modalités de l'habitat de leurs familles, et qui précise que les services municipaux doivent jouer un rôle actif dans l'information et l'orientation des familles, y compris quant à la vaccination et au suivi médical de leurs enfants.

L'absence de refus explicite opposé par les services municipaux constitue la principale difficulté à l'exercice effectif d'un recours par les familles qui, dans la plupart des cas, se voient opposer des refus oralement et doivent fournir, à chaque étape, des justificatifs supplémentaires. Le rôle premier du Défenseur des droits dans de telles situations est donc d'accompagner ces usagers, souvent démunis du fait de difficultés linguistiques ou de la faiblesse de leurs ressources, afin de caractériser juridiquement le refus implicite qui leur est opposé par le silence du maire, pour pouvoir le contester dans le cadre des recours dédiés.

2. Le droit **au logement**

Dépasser l'absence d'effectivité du recours DALO

Le Défenseur des droits traite chaque année plusieurs centaines de dossiers de ménages qui, bien que reconnus prioritaires au titre du Droit au logement opposable (DALO), n'ont reçu aucune proposition de logement social.

Les conditions de vie de ces familles, financièrement précaires, sont bien souvent dramatiques : personnes âgées ou handicapées vivant dans des appartements inadaptés, dont elles ne peuvent sortir qu'avec l'aide d'un tiers, familles qui s'entassent dans des studios voire des chambres de bonne insalubres, personnes sans domiciles fixes passant d'une solution précaire d'hébergement à une autre dans l'attente d'un logement pérenne…

Le Défenseur des droits a formulé plusieurs recommandations visant à favoriser l'effectivité

du droit au logement pour les ménages modestes ou défavorisés, tant par la planification de la production de logements éligibles aux personnes reconnues prioritaires DALO, que par la mobilisation adéquate du parc HLM existant (MLD/2015-291, 14 décembre 2015).

La question de l'efficience du dispositif français a d'ailleurs récemment été soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a condamné la France, dans un arrêt du 9 avril 2015 (n°65829/12), pour privation du droit à un recours effectif dans une affaire où les décisions des juridictions internes, enjoignant l'État à reloger d'urgence la requérante, n'ont pas été exécutées plus de quatre années après, vidant ainsi de sa substance le droit à exécution d'un jugement.

L'accès au droit à l'hébergement d'urgence

Le droit à l'hébergement d'urgence est consacré par l'article L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) qui dispose que « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». Il pose le principe selon lequel l'accueil des personnes sans abri en situation de détresse est inconditionnel et ne peut en aucun cas être subordonné à une condition de régularité de séjour, de nationalité, d'âge, de sexe, de composition familiale etc. sous peine de violation de la loi. Les refus opposés à des personnes sans abri ne peuvent être qu'exceptionnels et dûment justifiés par les diligences effectivement accomplies par l'administration. Dans ce cadre, le Défenseur des droits intervient très régulièrement auprès des services de l'État territorialement compétents en faveur de personnes, sans abri, souvent accompagnées d'enfants en bas-âge sollicitant un tel hébergement. Certains ménages, qui relèvent en principe du logement pérenne, sont contraints d'occuper des places d'hébergement d'urgence dans l'attente d'une proposition de logement, contribuant ainsi à la saturation actuelle du dispositif et menaçant, de fait, la réalité du droit à l'hébergement d'urgence. **S'agissant de la situation particulière de populations migrantes évacuées de terrains occupés sans droit ni titre, le Défenseur des droits constate la grave insuffisance de l'accompagnement social, sanitaire et scolaire, pourtant prévu par la circulaire interministérielle du 26 aout 2012, et de solutions pérennes d'hébergement.**

La mise à la rue de familles, et notamment d'enfants en bas âge, les place dans une situation de non droit pouvant caractériser un traitement inhumain et dégradant engageant la responsabilité de l'État, ainsi que l'a récemment rappelé la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, 7 juillet 2015, Affaire V.M. et autres c. Belgique - Requête n° 60125/11).

3. Le droit **à la retraite**

Garantir le versement d'une pension de retraite provisoire aux assurés sociaux dans l'attente du traitement de leur dossier : pour un droit réellement opposable

Dès 2013, le Défenseur des droits a constaté que des milliers d'assurés sociaux demeuraient dans l'attente de la liquidation de leur pension de retraite plusieurs mois (et parfois plusieurs années) après leur cessation d'activité. Pour faire face à cette situation alarmante, il a invité le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) à prendre toutes les mesures d'urgence nécessaires afin d'assurer la continuité des ressources des bénéficiaires qui en étaient privés.

Parallèlement, il a également alerté la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes qui, au-delà des dispositions conjoncturelles, a décidé d'instaurer un droit opposable de nature à garantir le versement d'une pension provisoire aux assurés ayant déposé un dossier de demande de retraite complet quatre mois au moins avant la date de départ souhaitée.

Or, comme l'a souligné le Défenseur des droits auprès du directeur de la Cnav, les modalités de ce dispositif institué par le décret n° 2015-1015 du 19 août 2015, et qui a fait l'objet de la circulaire Cnav n° 2015/51 du 29 octobre 2015, doivent s'attacher à rendre cette garantie de versement à la fois lisible, effective, et ouverte au plus grand nombre. Il a ainsi demandé aux acteurs concernés d'assurer à ce dispositif une réelle publicité et de l'entourer des informations appropriées de nature à éclairer les bénéficiaires sur la nature et le taux de la prestation servie. En relation avec les parlementaires spécialistes de ces questions, **le Défenseur des droits entend porter une attention toute particulière aux suites de ce dossier qui ne manqueront pas d'intervenir en 2016.**

4. Le droit **d'asile**

La situation des demandeurs d'asile

L'absence d'enregistrement de la demande d'asile dans un bref délai suivant la présentation en préfecture prive le demandeur d'asile de l'accès aux conditions matérielles d'accueil, le contraignant à vivre dans une situation d'extrême précarité. Dans certaines régions de France, où des demandeurs d'asile se présentent avec leur dossier complet à la préfecture, ceux-ci ne se voient pourtant remettre aucune autorisation provisoire de séjour mais uniquement des convocations, à échéance de trois à six mois, pour faire enregistrer leur demande d'asile. Ces pratiques administratives retardent de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour et l'accès à la procédure d'asile, excluent des demandeurs d'asile du bénéfice du dispositif d'accueil. Elles créent *de facto* dans certaines régions de France, une catégorie de « pré-demandeurs d'asile » exclus du dispositif national d'accueil, qui ne peuvent se prévaloir, au même titre que d'autres demandeurs situés ailleurs sur le territoire, des droits attachés à leur statut.

Dans sa décision MSP/2015-221 formant tierce-intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *A.J.C. France*, **le Défenseur des droits soulève la question de savoir si en retardant ainsi les modalités de mise en œuvre du droit d'asile, le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile répond aux exigences requises pour assurer l'effectivité de leurs droits.**

Le Défenseur des droits a également eu l'occasion de faire connaître sa position sur l'engorgement du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et les conséquences des circuits mis en place sur les délais d'accès aux droits les plus élémentaires **soit par ses avis au Parlement, soit à travers son rapport sur la situation des migrants de Calais ou encore par ses tierce-interventions devant la CEDH**. Son approche traduit la volonté de veiller au respect des droits fondamentaux mais aussi de s'assurer de l'effectivité des droits reconnus aux demandeurs d'asile par la législation française et la directive « accueil » (directive 2013/33/UE du 26 juin 2013).

Plusieurs mesures transposent des garanties imposées par les directives « procédures » et « accueil » et constituent d'indéniables avancées pour protéger les droits pendant la durée du traitement de la demande d'asile, mais le Défenseur des droits s'interroge sur le choix et les conditions de mise en œuvre des mesures prises pour fluidifier les circuits de traitement des situations des demandeurs d'asile. Il constate, par exemple, le développement des hypothèses de rejet sans examen des demandes (création de procédures d'irrecevabilité et de radiations des demandes) et une accélération des modalités de traitement par le juge, le plus souvent unique, dans un domaine où l'intime conviction est particulièrement prégnante.

B DES APPUIS INDISPENSABLES POUR RENFORCER L'EFFECTIVITÉ DES RECOURS

1. Le renforcement par la voie jurisprudentielle : l'exemple du contrôle de la légalité des contrôles d'identité

Dans plusieurs affaires portées à la connaissance du Défenseur des droits, des réclamants ayant subi de multiples contrôles d'identité, qu'ils estimaient discriminatoires car fondés sur leur origine ont saisi le tribunal de grande instance de Paris afin de voir reconnaître la responsabilité de l'État. Déboutés en première instance, ils ont portés leurs requêtes en appel et, dans ce cadre, le Défenseur des droits a déposé des observations devant la Cour d'appel de Paris (MSP-MDS-MLD/2015-021, 3 février 2015).

Les observations du Défenseur des droits s'inscrivent dans la continuité de son **rapport dédié aux relations police/citoyens**, rendu public en octobre 2012. Sans se prononcer sur les faits de chaque espèce, le Défenseur des droits a souhaité porter à l'attention de la juridiction les constats qu'il a pu dresser sur le cadre juridique, les garanties existantes et les pratiques en matière de contrôle d'identité, ainsi que sur les exigences du droit européen, en particulier les obligations positives pesant sur l'État de protéger les personnes contre les discriminations et assurer l'effectivité des recours.

Le Défenseur des droits attire particulièrement l'attention sur la question du motif du contrôle, fondé en grande partie sur des critères subjectifs tels que le ressenti ou « l'instinct », ce qui soulève la difficulté d'objectiver le choix de la personne contrôlée dans le cadre des contrôles requis par le parquet et des contrôles administratifs, qui peuvent être pratiqués sur toute personne indépendamment de son comportement.

Dans ses arrêts du 24 juin 2015, la Cour d'appel a pris en considération les observations du Défenseur des droits, a accueilli l'appel dans 5 dossiers et l'a rejeté dans 8 dossiers. Elle rappelle que le Conseil constitutionnel a confié au juge judiciaire la charge de veiller au respect des droits fondamentaux. Les contrôles d'identité doivent donc être opérés dans le respect des droits fondamentaux de la personne et du principe d'égalité de traitement sans discrimination. À cet égard, les États doivent non seulement s'abstenir de discriminer mais doivent prendre toute mesure nécessaire pour éviter la discrimination.

Un contrôle d'identité opéré sur des motifs discriminatoires fondés notamment sur l'origine ou la simple apparence porte ainsi atteinte au principe d'égalité de traitement et constitue dès lors une faute lourde engageant la responsabilité de l'État.

Pour être effectif, le recours doit permettre à l'intéressé de faire la démonstration de la faute. Or, la loi ne permettant aucune traçabilité des contrôles, le cadre juridique constitue une entrave au contrôle juridictionnel, susceptible de priver la personne de recours effectif, ce qui justifie un aménagement de la charge de la preuve. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne, la personne contrôlée doit présenter un faisceau de circonstances graves, précises et concordantes imposant à l'autorité publique de faire la démonstration du caractère justifié du contrôle.

La Cour retient que les études existantes révèlent qu'une certaine population, notamment issue des quartiers défavorisés, est « sur-contrôlée » et que le recours au profilage racial est connu et apparaît comme une pratique répandue. Cette donnée d'appréciation générale doit toutefois être corroborée par des éléments de faits établissant les circonstances du contrôle en cause.

En présence d'attestation révélant un contrôle ciblé de personnes en fonction de leur apparence physique étrangère, l'autorité publique doit pouvoir démontrer en quoi le contrôle systématique et exclusif d'un type de population en raison de sa couleur de peau ou de son origine est justifié par des circonstances précises et particulières. **À défaut de tels éléments, et même si le contrôle se déroule sans propos humiliant ou insultant, il est susceptible de constituer une discrimination caractérisant une faute lourde engageant la responsabilité de l'État.**

2. Le renforcement par la voie législative : l'exemple de la création d'une voie de recours civile en matière de discrimination à l'accès aux biens et services

En matière d'accès aux biens et services, l'arsenal juridique de lutte contre les discriminations n'est pas le même pour tous les critères prohibés par la loi. Seuls les critères du sexe et de l'origine, d'une part, et le domaine du logement, d'autre part, bénéficient en effet d'une protection juridique complète, tant au plan civil que pénal, introduite par la loi du 27 mai 2008.

Ainsi, pour les autres critères, la seule réponse apportée par la loi est celle prévue par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal. Faisant encourir des peines d'amende et d'emprisonnement, elle ne vise que la discrimination intentionnelle et suppose que des preuves matérielles permettent d'établir une intention délibérée de refuser ou subordonner un bien ou un service à un critère discriminatoire.

Dans bien des situations, notamment en lien avec l'âge ou le handicap, cette réponse exclusivement pénale est inadaptée. Une approche également civile ou administrative, comme en matière d'emploi, serait alors plus efficace.

Abordées en termes de compensation, et non de sanction, les discriminations dans l'accès aux biens et services seraient en effet appréhendées plus efficacement, et bénéficieraient de l'aménagement de la charge de la preuve et de la notion de discrimination indirecte.

Dans son avis du 28 octobre 2015 n° 15-23 relatif au projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIe siècle, **le Défenseur des droits a attiré l'attention du législateur sur l'opportunité de simplifier ce régime juridique en étendant à l'accès aux biens et services la protection offerte par la loi du 27 mai 2008 en matière civile et administrative. À cette occasion, il a également été suggéré d'introduire dans ce texte la notion de harcèlement discriminatoire** et de renvoyer à l'ensemble des critères prohibés par le Code du travail, le Code pénal et la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

CRÉER UNE VOIE DE RECOURS COLLECTIVE EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS

Le Défenseur des droits a pris position officiellement à plusieurs reprises en faveur de la création d'un mécanisme de recours collectif en matière de lutte contre les discriminations. Il a émis un nouvel avis devant la commission des lois du Sénat à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIe siècle (Avis n° 15-13, 28 octobre 2015).

En dépassant le principe traditionnel selon lequel un jugement n'a d'effet qu'entre les parties à l'instance, il s'agit d'introduire une action en justice qui faciliterait l'accès aux droits des victimes en démultipliant l'effet d'un jugement à d'autres instances similaires.

Un tel dispositif permettrait notamment de trancher des litiges dont l'ampleur financière ne justifierait pas un recours juridictionnel, de même qu'il répondrait aux difficultés liées à l'inadéquation des moyens des victimes face au défendeur.

La création d'un recours collectif en matière de discriminations permettrait, en outre, de désengorger l'office du juge par un traitement plus pertinent de contentieux de masse.

Pour prévenir les recours abusifs, il est, à ce stade de la discussion parlementaire, prévu de confier aux associations et aux syndicats le monopole de l'engagement d'une action collective en matière de lutte contre les discriminations.

Or, l'examen des réclamations adressées au Défenseur des droits met en lumière les difficultés rencontrées par certaines victimes pour obtenir le soutien des syndicats et des associations pour entreprendre des recours juridictionnels. C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits considère qu'il n'est pas souhaitable de limiter l'accès collectif au prétoire en le subordonnant au bon vouloir d'un tiers. Cette position est d'autant plus justifiée par la limitation des moyens dont disposent les syndicats et les associations qui, une fois mobilisés par quelques lourds contentieux, ne seront plus être en mesure d'offrir un accès au recours collectif à toutes les victimes de discrimination.

S'agissant de la mise en œuvre d'un tel recours, le Défenseur des droits a pu, au cours d'une visite au Québec en octobre 2015, relever l'existence d'un dispositif dédié, le Fonds d'aide au recours collectif, en charge du suivi de l'indemnisation des victimes et de l'exécution des jugements. Cette structure, qui permet de contribuer au financement des recours collectifs à partir des frais de justice et d'administration liés à la distribution des réparations, pourrait utilement inspirer les modalités qu'il conviendra de définir pour la mise en œuvre de cette nouvelle voie collective de recours dans le système juridictionnel français.

LANCEMENT DE LA MOBILISATION « ÉGALITÉ CONTRE RACISME »

Le Défenseur des droits constate depuis plusieurs années que les réclamations pour discrimination liée à l'origine représentent la plus grande partie des signalements pour discrimination qu'il reçoit. Les résultats du 8e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi confirment l'importance de ces discriminations dans la société française aujourd'hui. Ses analyses s'inscrivent dans un contexte plus général de « banalisation » des propos racistes dans l'ensemble des espaces d'expression publique.

Si tous les propos et actes racistes ne peuvent être considérés, au regard du droit, comme des discriminations et ne relèvent donc pas de ses compétences en matière d'instruction, la lutte contre les préjugés racistes est en revanche au cœur de son activité de promotion de l'égalité. Au-delà des discriminations qu'il peut engendrer, le racisme est une violence qu'exerce quotidiennement un grand nombre de personnes dans une grande impunité, en violation totale du droit et des valeurs fondamentales de la République.

C'est donc au titre de sa mission de promotion, de prévention et également de son engagement en faveur de l'accès aux droits que le Défenseur des droits a affirmé dès octobre 2014 sa volonté de combattre le racisme lors d'un premier appel à mobilisation.

Le 27 janvier 2015 lors du lancement officiel du projet « *Mobilisation pour la défense de l'égalité contre le racisme* » il a réuni une trentaine d'acteurs institutionnels, économiques et culturels ainsi que de la société civile pour proposer les premières lignes d'action d'une réplique commune à toutes les manifestations du racisme : actes, propos, violences ou discriminations.

À ce jour, une cinquantaine de partenaires parmi lesquels des entreprises (Casino, la SNCF, la Poste, Aéroports de Paris, Google, Twitter, Facebook, etc.), des acteurs institutionnels (le CSA, la CNIL, etc.), des associations (SOS Racisme, la LDH, le MRAP, la LICRA, etc.), ainsi que des acteurs de la culture (le musée de l'histoire de l'immigration, le Camp des Milles, etc.) ont rejoint la mobilisation.

Au cœur de cette initiative fédérée par le Défenseur des droits, le site www.egalitecontreracisme.fr a été lancé le 15 septembre 2015.

À destination du grand public mais aussi des professionnels, le site affiche la volonté de rendre le droit et les moyens d'agir accessibles à tous. La lutte contre le racisme y est abordée de façon pragmatique. Le projet, coordonné par l'Institution indépendante qu'est le Défenseur des droits, permet de réunir et fédérer les actions de chacun des

partenaires, de structurer l'information sur les acteurs et les moyens de lutte contre le racisme aujourd'hui en France afin de la rendre plus lisible auprès du public.

L'objectif est de renforcer l'accessibilité d'un droit complexe et de faire reculer le sentiment de fatalité et le non-recours. La plateforme s'adresse aux victimes et témoins confrontés à des propos, des discriminations ou des violences racistes en leur offrant les informations juridiques adaptées à leur situation et en indiquant les voies de recours pertinentes et les appuis disponibles :

- L'entrée « **Je veux agir** » s'adresse à celles et ceux qui souhaitent s'engager et mobiliser leur entreprise, leur collectivité, leur école, leur classe, leur environnement professionnel ou personnel. Le site leur propose des outils clé en main, des supports de formations, des interventions de tiers, des films, des guides...
- L'entrée « **Je veux alerter** » s'adresse aux personnes témoins d'actes ou de propos racistes, ou souhaitant signaler des écrits dans la presse, des contenus sur internet, des propos ou comportements vus sur les écrans de télévision ou entendus à la radio...
- Enfin, l'entrée « **Je veux me défendre** » s'adresse aux victimes d'agressions verbales, physiques ou de comportements racistes, qu'ils soient liés à l'origine, la religion ou l'apparence physique. Chaque situation concrète fait l'objet d'une page de résultats qui présente la loi, les démarches, les moyens et les contacts.

Depuis son lancement, la plateforme a été largement relayée sur les réseaux sociaux. Convaincu de la pertinence de cette action, le Défenseur des droits poursuit son appel à la mobilisation car la plateforme a vocation à s'enrichir grâce au développement du réseau.



Lancement de la plateforme egalitecontreracisme.fr
le 15 septembre 2015

42
partenaires

85 000
supports envoyés et diffusés par les partenaires

832 000
vues des messages de la campagne egalitecontreracisme.fr sur Twitter

II.

UNE INSTITUTION : DES INTERVENTIONS DÉTERMINANTES

La loi organique a confié au Défenseur des droits des pouvoirs de nature différente lui permettant de disposer d'une capacité d'intervention graduée. Son action exclusivement fondée sur le droit, est ainsi susceptible de s'adapter aux exigences des situations dont il a à connaître. Il propose des orientations allant de la médiation aux observations devant les tribunaux, des recommandations à la demande de sanction. Cette combinaison de pouvoirs est mise au service de l'effectivité des droits.

D'une part, le Défenseur des droits peut agir de façon parfaitement autonome en vue de faire appliquer la loi ou la règlementation en vigueur par le règlement amiable mais aussi plus formellement au moyen de recommandations de portée générale (I).

D'autre, part, le Défenseur des droits apporte l'éclairage de son expertise au travail du juge (II) et au travail du législateur (III).

Le nombre des décisions, avis et observations du Défenseur des droits qui ont été suivies montre qu'il a su en à peine 54 mois prendre sa place au sein des institutions de la République.

1.
RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Face aux saisines qu'il reçoit, directement ou par l'intermédiaire de ses délégués, le Défenseur des droits intervient la plupart du temps dans un cadre amiable. Sa vocation est d'ailleurs de favoriser une approche non-contentieuse dans la mesure où celle-ci apparaît, pour le réclamant, la voie la plus satisfaisante. Nombre de situations dont se plaignent les réclamants résultent de la complexité administrative, ou encore d'une méconnaissance des évolutions de la norme ou de la jurisprudence, de sorte que lorsqu'il intervient, **le Défenseur des droits s'appuie sur une position établie en droit et la médiation qu'il engage auprès de la personne mise en cause a donc de sérieuses chances d'aboutir favorablement.**

Les milliers de dossiers individuels ainsi traités conduisent à établir des constats récurrents. Au-delà de la satisfaction du réclamant, lorsque sa demande apparaît comme fondée, le Défenseur des droits cherche à tirer des leçons plus générales des cas qui lui sont soumis. C'est ainsi qu'il est amené, à l'occasion de rapports thématiques (A) ou à travers ses décisions (B), à formuler des recommandations générales.

A RAPPORTS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Rapport sur l'accès des étudiants aux soins (mai 2015)

Régulièrement saisi de différends s'élevant entre les étudiants et les structures chargées de la gestion de leur assurance maladie et maternité obligatoire, le Défenseur des droits a recueilli via un questionnaire mis en ligne sur son site internet du 5 décembre 2014 au 5 février 2015, près de 1500 témoignages relatifs à l'accès des étudiants à leur sécurité sociale. L'analyse de ces témoignages et réclamations a confirmé l'existence de sérieuses défaillances de la sécurité sociale des étudiants, mais également de carences, notamment en matière d'information des étudiants sur leurs droits et d'accès à ces droits. Le rapport qu'il en a tiré résume l'étendue de la dégradation du service rendu : délais d'affiliation anormalement longs, cartes Vitale inutilisables, absence de respect du parcours de soins coordonnés, retards de remboursement pénalisants pour les étudiants et les professionnels de santé, information institutionnelle lacunaire voire inexistante. Cette situation est particulièrement préjudiciable aux étudiants atteints d'affections de longue durée (ALD) et aux étudiants étrangers ou en formation à l'étranger contraints d'avancer les fonds pour se soigner.

D'une manière générale, ces problèmes hypothèquent l'accès aux soins des étudiants dont les droits paraissent plus précaires encore que pour les autres assurés sociaux.

Afin de remédier à cette situation alarmante, le Défenseur des droits a formulé onze propositions destinées à améliorer significativement la qualité de la gestion du processus d'affiliation des étudiants à leur sécurité sociale, ainsi que le suivi ultérieur de leur dossier, mais aussi l'information sur les droits dont ils bénéficient.

Ces propositions ont conduit la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale à auditionner le Défenseur des droits. Par ailleurs, la Mutuelle des étudiants (LMDE) a été rattachée à la Cnamts pour la gestion des dossiers, cette mesure constituant un premier pas important dans la prise en compte par les pouvoirs publics des difficultés rencontrées par les étudiants.

Rapport au comité des droits de l'enfant des Nations Unies (juin 2015)

Ce rapport sur la mise en œuvre par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) est le troisième depuis la création de l'Institution du Défenseur des droits des enfants en 2000.

Le Défenseur des droits, instructeur de nombreuses réclamations ayant trait au non-respect des droits de l'enfant, et acteur de la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant, formule régulièrement observations et analyses. C'est sur l'ensemble de ces positions qu'est basé **le rapport qu'il a publié en juin 2015**.

Les conclusions qu'il tire de l'analyse de la situation française sont mitigées. Des progrès ont certes été réalisés dans plusieurs domaines (handicap, protection de l'enfance, refondation de l'école, plans contre l'autisme, plan national de lutte contre la traite d'êtres humains, etc.), mais ils sont encore trop peu nombreux.

Ainsi, il persiste encore des difficultés récurrentes d'accès aux droits pour les enfants les plus vulnérables : enfants handicapés, pauvres et/ou étrangers. La méfiance encore suscitée par la notion centrale d'intérêt supérieur de l'enfant, ou sa méconnaissance, ne permettent pas de surmonter ces obstacles. Par ailleurs, des inégalités territoriales subsistent, en particulier en matière de protection de l'enfance et d'accès aux soins et à l'éducation.

Le Défenseur des droits constate que la Convention des droits de l'enfant est encore trop méconnue alors même que les principes de non-discrimination, d'intérêt supérieur de l'enfant ou encore de droit à l'expression et à la participation d'un enfant sur les décisions le concernant, au cœur de la CIDE, sont essentiels au progrès social. Leur prise en compte dans les politiques publiques et les pratiques reste encore insuffisante.

Ainsi, le Défenseur des droits, qui formule dans son rapport 128 recommandations, souhaite que la France prenne toutes les dispositions nécessaires pour garantir la mise en application concrète pour tous de la Convention internationale des droits de l'enfant. La France présentera au comité son propre rapport en janvier 2016.

Rapport annuel sur les droits de l'enfant (20 novembre 2015)

Sur les 300 000 enfants qui font l'objet d'une mesure de protection de l'enfance, près de 70 000 seraient en situation de handicap. Des enfants doublement vulnérables, qui devraient bénéficier d'une double protection, mais qui, parce qu'ils recouvrent des politiques publiques distinctes, vont paradoxalement être les victimes de l'incapacité à dépasser les cloisonnements institutionnels, l'empilement des dispositifs et la multiplicité des acteurs.

Or, les enfants handicapés pris en charge par la protection de l'enfance paraissent invisibles, oubliés à la fois des politiques d'accompagnement du handicap et de la protection de l'enfance. Il ressort de l'enquête menée par le Défenseur des droits auprès des départements, que le taux de prévalence du handicap serait très largement supérieur chez les enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance (17 % contre 2 % respectivement). Le handicap psychique et les troubles du comportement seraient surreprésentés à l'Aide sociale à l'enfance. Or, ce sont précisément ces situations qui vont mettre le plus en difficulté les services départementaux.

La mise en œuvre de mesures au titre de la protection de l'enfance resterait-elle justifiée si les bouleversements introduits par le handicap dans la vie des familles étaient réellement pris en compte et trouvaient un accompagnement adapté ? Le rapport *Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles* met en évidence l'absence de dispositifs efficients de diagnostic et d'annonce du handicap de l'enfant aux parents, ainsi que des difficultés importantes de coordination des acteurs de la prévention précoce. Diverses situations génératrices d'un danger ou d'un risque de danger pour l'enfant handicapé, sont susceptibles de le faire entrer en protection de l'enfance. Or, en dehors de carences éducatives avérées, l'intervention de l' Aide sociale à l'enfance (ASE) résulterait, dans nombre de situations, de carences institutionnelles, notamment du manque de places spécialisées. Les acteurs de l'évaluation du danger doivent donc être davantage sensibilisés aux spécificités du handicap et le recours à des experts être ainsi encouragé. De même, la majorité des prises en charge se fait dans des structures non-spécifiques. **Le risque est celui d'un morcellement de la prise en charge de l'enfant au détriment d'une vision globale et partagée de ses besoins.**

Rapport Exilés et droits fondamentaux : la situation à Calais (octobre 2015)

Les atteintes préoccupantes aux droits fondamentaux des exilés à la frontière franco-britannique émaillent la chronique de l'actualité depuis une vingtaine d'années. Dès 2012, après plusieurs mois d'enquête et visites sur place, le Défenseur des droits a publié une décision relative au harcèlement dont les migrants présents dans le Calaisis faisaient l'objet de la part des forces de l'ordre (MDS/2011-113, 13 novembre 2012). Fin 2014, il a considéré que le dispositif de filtrage des migrants pour accéder au site de distribution des repas portait atteinte à la dignité des migrants ainsi qu'à leur liberté d'aller et venir (MDS/2014-150, 9 décembre 2014).

La volonté de regrouper les migrants sur un nouveau terrain, à l'écart du centre-ville, tout comme l'accroissement de leur nombre, a conduit le Défenseur des droits à se prononcer au-delà des seuls manquements à la déontologie de la sécurité, au profit d'une approche plus transversale de l'accès aux droits fondamentaux. Pour ce faire, à l'occasion de deux missions menées en juin et juillet 2015, les services du Défenseur des droits ont rencontré la représentante de l'État, le procureur de la République, les représentants des forces de l'ordre et les acteurs associatifs locaux ; ils ont visité les principaux lieux de vie des exilés et la permanence d'accès aux soins de santé (PASS).

À partir de cette enquête approfondie et contradictoire, le Défenseur des droits a constaté que les conditions de vie des migrants sur le territoire de Calais étaient constitutives de traitements inhumains et dégradants et portaient atteinte notamment à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit de mener une vie familiale normale. Il a formulé de nombreuses recommandations dans un rapport rendu public le 6 octobre 2015, concernant notamment le droit inconditionnel à l'hébergement, à la protection de la santé, aux conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs d'asile. Ces préconisations tendaient à la mise à l'abri immédiate des femmes et enfants vivant dans le bidonville, à l'aménagement de la lande pour rendre les conditions de vie moins indignes et à ce que les moyens de la PASS soient augmentés.

Toutefois, des réponses exclusivement humanitaires, que les pouvoirs publics ont d'ailleurs commencé à donner, aussi urgentes soient elles, ne sauraient suffire : Calais reste le symptôme, certes spectaculaire, des écueils de la politique migratoire de l'Union européenne tendant à la réduction des voies légales d'émigration. Or, le droit de quitter un pays, y compris le sien, notamment pour demander l'asile, est un droit internationalement et constitutionnellement consacré. Dans ce sens, s'il se félicitait de l'ouverture depuis le début 2015 de nombreuses procédures de demande d'asile, le Défenseur des droits recommandait la suspension, au moins temporaire, du règlement Dublin III.

Le Défenseur des droits déplorait enfin que les violences décrites dans son rapport de 2012 n'aient pas disparu, l'usage du gaz lacrymogène étant même devenu « fréquent » selon les termes mêmes d'une note interne aux forces de l'ordre.

Très récemment, les 2 et 23 novembre 2015, la juridiction administrative a conforté l'analyse du Défenseur des droits puisque les juges en référé du Tribunal administratif de Lille et du Conseil d'État, s'appuyant sur son rapport, ont adressé des injonctions à l'égard de l'État et de la commune de Calais, dont plusieurs font écho aux recommandations du Défenseur des droits.

B DÉCISIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Recommandations générales relatives à la délivrance des cartes familles nombreuses de la SNCF

L'attention du Défenseurdes droits a été attirée, au cours de l'année 2015, sur des litiges relatifs à la délivrance des cartes « Familles Nombreuses » par la SNCF. En effet, plusieurs réclamations émanant de familles comprenant un enfant né hors mariage ont fait état de refus de délivrance de cette carte, qui ne sont pas justifiés, tant au regard de la réglementation en vigueur que de la prohibition des discriminations à raison de la situation de famille. Ces dossiers ont fait l'objet de règlements amiables réussis, les services de la SNCF reconnaissant leur erreur et s'étant engagés à rappeler le droit en vigueur à l'ensemble des agents pour que de telles situations ne se reproduisent pas à l'avenir.

Reste cependant une situation irrésolue, celle dans laquelle se trouvent les familles comptant des enfants en résidence alternée. Le Défenseur des droits a recommandé à la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, dans sa décision n° 2014-091 du 29 août 2014, un élargissement des critères d'octroi de la carte « Familles Nombreuses » aux deux parents des familles comptant des enfants en résidence alternée. Le Défenseur des droits y soulignait que le refus de délivrance de la carte au parent qui ne reçoit pas les allocations familiales, mais assume néanmoins la charge effective des enfants dans le cadre de la résidence alternée, pouvait être considéré comme discriminatoire à raison de la situation de famille. Dans le cadre du suivi de cette décision, un courrier d'injonction a été adressé en février 2015 au ministère qui a indiqué que la remise à plat du dispositif, conformément aux recommandations du Défenseur des droits, était en cours pour être effective début 2016.

Recommandations générales relatives au « *projet pour l'enfant* » (avril 2015)

Le Défenseur des droits, au travers d'un questionnaire adressé à l'ensemble des Conseils départementaux, a dressé le constat de l'insuffisante mise en œuvre du « projet pour l'enfant » (PPE) outil important de la protection de l'enfance dont l'élaboration a pourtant été prévue, dans chaque département, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Le Défenseur des droits a adressé des recommandations générales au gouvernement et à l'ensemble des présidents des Conseils départementaux, visant à promouvoir la mise en œuvre du PPE, en tant que démarche essentielle dans la prise en charge de l'enfant en protection de l'enfance. Ces recommandations visent à soutenir le PPE, résultat d'une démarche centrée sur l'enfant et ses besoins fondamentaux, construite avec lui et sa famille. L'ambition est celle d'un parcours pour l'enfant, cohérent, élaboré avec l'ensemble des acteurs, pour en favoriser le sens et la continuité.

Le Défenseur des droits a pu confirmer cette position avec force à l'occasion des débats parlementaires sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant. Il a ainsi rendu un avis le 24 avril 2015 (n°15-08) pour réaffirmer ses positions dans l'intérêt supérieur de l'enfant, au premier rang desquelles l'impérieuse nécessité d'instituer un système de recueil centralisé des données de la protection de l'enfance (MDE/2015-103, 24 avril 2015). Le texte dont l'examen se termine au Parlement rejoint en partie les recommandations du Défenseur des droits.

Recommandations générales relatives aux dispositifs d'alerte interne de lutte contre les discriminations au regard de la protection des droits des salariés (juillet 2015)

Constatant la multiplication des dispositifs d'alerte dans les différentes entreprises du secteur privé, le Défenseur des droits a émis des recommandations afin que ces dispositifs prennent réellement en compte la protection des salariés et soient efficients dans la défense des droits. Ainsi, il est au préalable rappelé que ces dispositifs sont strictement encadrés par une autorisation de la CNIL et doivent faire l'objet d'une consultation des institutions représentatives du personnel. Le dispositif d'alerte doit être facilement accessible et connu du salarié qui est lésé dans ses droits, notamment en matière de discrimination et de harcèlement. Les alertes des salariés doivent pouvoir être traitées de manière impartiale, indépendante et respecter la confidentialité. Le Défenseur des droits rappelle également que les salariés qui saisissent ces dispositifs d'alerte en toute bonne foi ne doivent pas faire l'objet de mesures de rétorsion. Enfin, afin de mesurer l'efficacité de ces dispositifs, une évaluation doit être faite de manière régulière.

Le Défenseur des droits invite les employeurs du secteur privé, qui sont tenus à une obligation de protection de leurs salariés, à respecter ces recommandations lors de la mise en place d'un dispositif d'alerte (MLD/2015-151, 2 juillet 2015).

Recommandations générales relatives aux armes de force intermédiaire (juillet 2015)

Le Défenseur des droits a considéré que le nouveau cadre d'emploi des armes de force intermédiaire (Flash-ball superpro®, LBD 40×46 et Taser X26®) n'était pas à même de garantir la protection des droits des personnes et, tout particulièrement, le respect de leur intégrité physique. Il a en conséquence émis plusieurs recommandations, telles que l'interdiction de l'usage du Flash-ball superpro® lors des manifestations, en raison de l'imprécision de cette arme et de la gravité des lésions pouvant découler de son usage et, dans l'attente d'une solution de substitution à cette arme (en gestation depuis plus de 2 ans), **l'adoption d'un moratoire général sur l'usage de cette arme**. Il s'est également élevé contre la nouvelle politique d'achats de pistolets électriques Taser X26® non dotés d'enregistrement audio et vidéo (MDS/2015-147, 16 juillet 2015).

2.
CONTRIBUTION À L'ACTIVITÉ DE LA JUSTICE

Dans un univers juridique en perpétuel mouvement ou à l'occasion de questions de droit inédites, le Défenseur des droits n'hésite pas à s'impliquer dans des litiges portés devant le juge. Les points de droit que tranchent les décisions de justice sont ensuite autant de leviers d'action qui permettent à l'Institution d'encourager la conclusion de règlements amiables reposant sur des bases juridiques solides.

L'activité contentieuse du Défenseur des droits permet de produire au dossier de la juridiction les résultats de son enquête, d'apporter une analyse juridique approfondie devant le juge de l'urgence, ou de confronter ses positions en faveur de l'avancée des droits à l'examen des juridictions suprêmes (A). Dans d'autres circonstances, lorsqu'il est sollicité par le juge, le Défenseur des droits remplit un rôle d'auxiliaire de la justice dont la contribution favorise l'accès au droit, éclaire la juridiction en offrant son expertise dans son champ de compétence et appuie le développement de la jurisprudence (B). Enfin, l'intervention de l'Institution en matière contentieuse peut également être portée devant le juge européen (C).

A OBSERVATIONS DEVANT LES JURIDICTIONS

Cette année encore, à plus de 100 reprises, le Défenseur des droits a pris l'initiative de présenter de nombreuses observations devant les juridictions.

Les refus d'embarquement de personnes handicapées par une compagnie aérienne

Le Défenseur des droits s'est engagé, depuis plusieurs années, aux côtés des réclamants handicapés et des associations, pour dénoncer la politique discriminatoire menée par certaines compagnies aériennes envers les personnes handicapées, consistant à refuser systématiquement l'accès à bord aux personnes handicapées non-accompagnées, sans même vérifier leur capacité à voyager seules.

Jugeant ces pratiques discriminatoires, en application du règlement européen n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 et de la loi pénale, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant les juridictions dans plusieurs dossiers dont il était saisi et, en dernier lieu, devant la Cour de cassation dans une affaire opposant trois personnes handicapées à une compagnie aérienne (MLD/2014-30, 9 septembre 2015).

Considérée coupable de discrimination par un arrêt de la Cour d'appel de Paris, le 5 février 2013, la compagnie avait, dans cette affaire, été condamnée à 70 000 euros d'amende. La Cour d'appel avait estimé, d'une part, que le refus d'embarquer les passagers concernés ne reposait sur aucun motif de sécurité justifié et imposé par le droit et, d'autre part, qu'à la différence des autres compagnies aériennes, la compagnie avait délibérément décidé de ne pas former ses personnels à la fourniture d'une assistance spécifique pour répondre aux besoins des personnes handicapées. La compagnie avait alors formé un pourvoi en cassation et, par un arrêt rendu le 15 décembre 2015, **la chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de la compagnie aérienne - aujourd'hui définitivement condamnée - au motif que la Cour d'appel avait parfaitement justifié sa décision**.

Le harcèlement moral fondé sur l'origine

Le Défenseur des droits a estimé opportun de présenter ses observations pour soutenir la construction d'une jurisprudence clarifiant les raisonnements juridiques susceptibles de conduire à la reconnaissance du harcèlement moral discriminatoire.

Dans une affaire portée à la connaissance du Défenseur des droits, un technicien informatique avait fait l'objet de propos à caractère raciste puis, en l'absence d'intervention effective de l'employeur, avait été placé en arrêt maladie pour syndrome dépressif sévère avant d'être déclaré inapte à tout poste puis licencié. Le Défenseur des droits a estimé que le licenciement trouvait son origine dans ces faits de harcèlement moral.

Il soutenait, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. soc., 24 juin 2009, n° 07-43994), que le licenciement encourait donc la nullité. Il a présenté ses observations devant le Conseil des prud'hommes (MLD/2013-263, 30 décembre 2013) qui, dans un jugement du 26 juin 2015, a développé une analyse comparable et prononcé la résiliation judiciaire du contrat de travail aux torts de l'employeur, faisant produire à ce dernier les effets d'un licenciement nul parce que discriminatoire. Elle a en outre alloué au réclamant plus de 51 000 € en réparation des différents préjudices matériels et moraux subis en raison de la perte de son emploi, des agissements discriminatoires et du manquement à l'obligation de sécurité.

Les débats autour de la gestation pour autrui (GPA)

À l'occasion de deux arrêts, la CEDH a condamné la France pour violation du droit au respect de la vie privée des enfants nés de GPA, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, Mennesson et Labassée c/ France, 26 juin 2014, n° 65941/11). **La primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sur les intérêts de la société et des tiers** a notamment été rappelée par la Cour : la France a le droit d'interdire la GPA sur son territoire en vertu de la marge d'appréciation laissée aux États mais elle ne peut porter atteinte au droit à l'identité des enfants ainsi conçus.

Le Défenseur des droits a appelé l'attention des ministres de la Justice et de l'Intérieur (4 février 2015) sur la nécessité de mettre le droit national en conformité avec la jurisprudence de la CEDH. Par ailleurs, la Cour de cassation ayant été saisie de deux pourvois relatifs à la transcription des actes de naissance étrangers dans les registres de l'état-civil français, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations. **Il y faisait valoir la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sur toute autre considération, étant entendu que priver un enfant d'état civil ne peut avoir que des conséquences dommageables** (MSP-MLD-MDE /2015-093, 5 juin 2015).

Le 3 juillet 2015, l'Assemblée plénière de la Cour a rendu deux arrêts dans lesquels elle considère que la convention de GPA ne doit pas faire obstacle à la reconnaissance de la filiation des enfants nés d'un parent de nationalité française, faisant ainsi prévaloir sur toute autre considération l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant et le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (Ass. Plén. 3 juillet 2015, n° 619, 620). La Cour de cassation estime que si l'acte de naissance étranger n'est ni irrégulier, ni falsifié et que les faits y étant déclarés correspondent à la réalité au sens de l'article 47 du Code civil, la transcription ne peut être refusée. Dans les deux affaires, l'acte de naissance étranger, indiquant le père biologique et la mère ayant accouché au sens du droit français, pouvait être transcrit car il remplissait les conditions de l'article 47.

Cependant, dans les situations contentieuses, malgré les arrêts du 3 juillet 2015, les décisions des juridictions du fond relatives à la transcription sont encore instables et peu lisibles. Alors que le tribunal de grande instance de Nantes fait droit à la plupart des demandes de transcription, en se fondant sur l'article 47 du Code civil, la jurisprudence de la CEDH et l'intérêt supérieur de l'enfant, la Cour d'appel de Rennes semble moins encline à le faire et plus sévère à l'égard des réclamants, exigeant, par exemple, pour établir le lien de filiation paternelle, une « *expertise biologique judiciairement établie confiée à un laboratoire dûment agréé* », ce que la Cour de cassation ne demande pas.[3] Cette dernière sera nécessairement amenée à clarifier les choses.

Avis sur l'accès à la procréation médicalement assistée pour toutes les femmes

La loi « autorisant le mariage pour les couples de même sexe » de 2013 a élargi aux couples de même sexe l'adoption déjà possible pour les personnes célibataires depuis 1966. L'accès à la procréation médicalement assistée (PMA) reste quant à lui restreint aux couples hétérosexuels pour remédier à une infertilité qui n'a parfois pas d'origine biologique. La parentalité des femmes seules et en couple étant reconnue au travers de l'adoption, l'ouverture de l'accès à la PMA garantirait une égalité des droits. Elle permettrait également de mettre fin à l'incertitude juridique dans laquelle vivent les familles homoparentales aujourd'hui, ces dernières subissant des procédures longues pour pouvoir établir la filiation de la conjointe avec un enfant né de PMA à l'étranger.

À la suite de son audition du 1er juillet 2015 devant la mission d'information du Sénat « *La PMA et la GPA : le droit français face aux évolutions jurisprudentielles* », le Défenseur des droits a rendu un avis (avis n° 15-18, 3 juillet 2015) en faveur de l'accès à la PMA pour toutes les femmes, qu'elles soient en couple ou célibataires, afin de progresser vers l'égalité des droits quelle que soit l'orientation sexuelle ou la situation de famille des femmes.

L'intérêt supérieur de l'enfant à Mayotte

Interpellé dans les eaux territoriales de Mayotte en provenance des Comores, un adulte accompagné de deux enfants mineurs a fait l'objet d'un arrêté préfectoral lui faisant obligation de quitter le territoire avec les enfants. Il a été placé avec les deux mineurs en rétention administrative. Le lendemain, la requérante, mère de famille résidant régulièrement à Mayotte et qui soutenait être la mère de l'un des mineurs, a saisi en référé le tribunal administratif. Celui-ci a rejeté sa demande de suspension de l'expulsion et son fils a fait l'objet d'une mesure d'éloignement à destination des Comores. Or, l'enfant disposait d'attaches familiales à Mayotte, sans que leur existence ne soit contestée par l'administration, puisque ses parents y résidaient régulièrement sous couvert de titres de séjour portant la mention « vie privée et familiale ».

Le Défenseur des droits, saisi par la mère de la situation de son fils mineur, a présenté ses observations devant le juge des référés du Conseil d'État (MDE-MLD/2015-002, 6 janvier 2015), **relevant que les mesures prises à l'encontre de ce mineur ne respectaient pas son droit au respect de sa vie privée et familiale et méconnaissaient l'intérêt supérieur de l'enfant, consacrés par la CEDH et la CIDE. En effet, la mesure d'éloignement a eu pour conséquence de laisser un enfant âgé de 9 ans livré à lui-même, sans représentant légal, et sans que le préfet de Mayotte ni le juge des référés de première instance ne se soient assurés qu'il serait reconduit en toute sécurité vers son pays d'origine**.

Le juge des référés du Conseil d'État, par une décision du 9 janvier 2015 (n° 386865), a considéré que le placement en rétention administrative et l'éloignement forcé d'un enfant mineur doivent être entourés des garanties particulières qu'appelle l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, en vertu de l'article 3 de la CIDE. Il en découle que l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur, la nature exacte des liens qu'il entretient avec la personne majeure qui l'accompagne, ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné.

B AVIS ADRESSÉS AUX PARQUETS ET AUX JUGES

Les juridictions judiciaires et administratives peuvent, par ailleurs, solliciter l'expertise du Défenseur des droits à l'appui de procédures en cours. Ainsi des parquets ont-ils sollicité son appui méthodologique pour élaborer des opérations de tests de discrimination et former les services ou partenaires extérieurs chargés de leur réalisation. Ils peuvent également solliciter l'avis du Défenseur des droits dans le cadre de leurs enquêtes, ce qu'ils font de plus en plus fréquemment.

Les avis aux parquets

À titre d'exemples, le Défenseur des droits a été saisi pour avis par un parquet concernant un licenciement discriminatoire en raison de l'état de santé d'une assistante socio-éducative, par un hôpital public (15-004199, 25 novembre 2015). Il a également été sollicité concernant la situation d'une personne handicapée ayant déposé une plainte à la suite du refus que lui a opposé une compagnie d'assurance garantissant les loyers impayés de considérer sa pension d'invalidité comme une ressource, l'empêchant ainsi d'accéder au logement qu'elle souhaitait louer. Dans cette dernière affaire, le Parquet a suivi l'avis rendu par le Défenseur des droits et a décidé de poursuivre l'assureur pour discrimination à raison du handicap (n° 14-013730, 8 octobre 2015).

Les avis au juge administratif

Les avis rendus permettent à la juridiction administrative de disposer d'un éclairage juridique spécifique, tout particulièrement utile en matière de discriminations. Ces avis offrent surtout la possibilité au juge de bénéficier de son travail d'enquête, mené en toute impartialité.

Le Défenseur des droits a été saisi par le tribunal administratif d'Orléans d'une demande d'avis relative à la requête introduite par une aide-soignante, agent contractuel d'un centre hospitalier, qui dénonçait le refus de son employeur de faire droit à sa demande de mise en stage en vue d'une titularisation, en raison de son état de santé. Celui-ci invoquait une incompatibilité entre l'aptitude physique de la réclamante et les fonctions d'aide-soignante, alors même que le médecin de prévention l'avait déclarée apte à deux reprises, sans aucune restriction. L'employeur, outre qu'il s'est substitué à la seule autorité compétente pour porter une appréciation d'ordre médical, l'a fait à un moment inopportun, l'aptitude physique à exercer les fonctions ne pouvant être appréciée qu'à l'issue du stage, avant la titularisation. **Dès lors, le Défenseur des droits a estimé, conformément au principe de l'aménagement de la charge de la preuve, que la réclamation qui lui était adressée contenait des éléments suffisants pour établir le caractère discriminatoire de la décision contestée**. Par un jugement du 21 avril 2015, le tribunal administratif a considéré que « *le motif du refus opposé à [la réclamante] sur sa demande de placement en position de stagiaire, en qualité d'aide-soignante, doit être regardé comme une discrimination illégale à l'embauche* ».

Les coopérations croisées

Lorsque le Défenseur des droits engage l'instruction d'une réclamation relevant de son champ de compétence, il interroge le réclamant quant à l'éventuel dépôt d'une plainte ou l'existence d'une procédure en cours si la matière en cause peut avoir une portée pénale, comme en matière de discrimination ou de déontologie de la sécurité. Si tel est le cas, le Défenseur des droits demande une autorisation de poursuivre ses investigations au parquet compétent, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi organique relative au Défenseur des droits.

L'enquête diligentée par le Défenseur des droits sur la base de cette autorisation est complémentaire de celle menée par l'autorité judiciaire.

En 2015 par exemple, le Défenseur des droits a ainsi transmis au parquet le cas d'une conseillère commerciale, affectée à des clients qui refusaient de travailler avec elle, en raison de ses origines maghrébines et de sa religion musulmane. L'enquête s'est appuyée sur une vérification sur place et plusieurs auditions, propices à l'identification des motifs ayant déterminés une attitude des mis en cause clairement fondée sur son origine et sa religion, ceux-ci confirmant également qu'ils refusaient la clientèle d'origine maghrébine (MLD/2015-197, 29 juillet 2015).

À la suite d'une réclamation alléguant de fait de harcèlement moral reçue par le Défenseur des droits dans un contexte où le réclamant avait porté plainte, l'autorisation d'instruire donnée par le procureur de la République a été suivie d'une demande d'avis de celui-ci. Il s'agissait d'un harcèlement moral prenant la forme d'actes racistes à répétition à l'encontre de la victime par ses collègues de travail et ses supérieurs hiérarchiques, face auxquels l'employeur n'a pas réagi malgré les dénonciations de la réclamante. Cette situation a été qualifiée de discrimination (MLD /2015 – 133, 5 mai 2015).

Il faut encore signaler que la loi organique a également instauré une procédure de **transaction pénale** reposant sur l'homologation du parquet, afin de permettre au Défenseur des droits de mettre en œuvre une réponse pénale spécifique face aux discriminations visées par les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal. L'usage de la transaction permet à l'auteur de l'infraction de payer une amende et d'indemniser la victime, entraînant ainsi, dès lors que la transaction homologuée a été exécutée, une extinction de l'action publique. En 2015, une transaction pénale (MLD/2015-13, 7 avril 2015) a ainsi été adoptée dans une affaire signalée par un agent immobilier concernant une propriétaire qui refusait les candidats locataires au nom de famille à consonance maghrébine. La preuve a été rapportée par un test téléphonique conduit par les agents du Défenseur des droits. La mise en cause était représentée par une avocate qui a accepté la transaction pénale pour éviter des poursuites judiciaires contre sa cliente.

3.

CONTRIBUTION À L'ACTIVITÉ DU LÉGISLATEUR

Le Défenseur des droits peut formuler des recommandations en vue de procéder à des réformes législatives ou réglementaires ou être consulté sur tout projet ou proposition de loi intervenant dans son champ de compétence, les avis qu'il adresse au Parlement étant ainsi appelés à éclairer la procédure parlementaire et le débat public.

Au cours de l'année 2015, le Défenseur des droits a été auditionné à 29 reprises par le Parlement, soit deux fois plus qu'en 2014. Du fait de l'actualité de l'année 2015, nombre de ses interventions ont porté sur les travaux relatifs à la sécurité (A), sans préjudice de ses contributions en matière de protection des droits fondamentaux (B).

A CONCILIER GARANTIE DU RESPECT DES LIBERTÉS ET EXIGENCES LÉGITIMES DE SÉCURITÉ

L'année 2015, marquée en janvier et en novembre par de terribles attentats, a naturellement conduit l'Institution à s'exprimer à plusieurs reprises sur le thème de la sécurité et sur les projets de lois qui ont été lancés pour prévenir le terrorisme et y faire face.

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 **relative au renseignement**

Le Défenseur des droits a été auditionné par les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le projet de loi relatif au renseignement (avis n°15-04, 2 avril 2015 et n°15-09, 29 avril 2015). Ses avis se sont articulés autour de trois points clefs concernant **la protection des droits fondamentaux et le respect de la vie privée tels qu'ils sont garantis par le droit européen** :

- il a demandé que la loi réponde à l'exigence de prévisibilité. En effet, le Défenseur des droits a souligné que le projet de loi n'était pas assez précis et explicite pour indiquer à chacun de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions, la loi habilitait la puissance publique à utiliser ces techniques de surveillance et opérer pareille atteinte au regard du droit au respect de la vie privée et de la correspondance.
- il a dénoncé un contrôle insuffisant de la demande d'autorisation et de la mise en œuvre des techniques de renseignement par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en termes de moyens, de pouvoirs et de procédure.
- il a alerté sur les nombreuses questions qui subsistaient quant au caractère effectif du recours au contrôle juridictionnel du Conseil d'État eu égard aux restrictions apportées aux droits de la défense.

La proposition de loi n° 3314 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs

Le Défenseur des droits a mis en garde contre un dispositif exorbitant du droit commun, qui, en attribuant des missions de sécurité publique à des agents de sécurité privés qui ne disposent pas de l'arsenal juridique entourant l'exercice de la « force légitime », soulevait des difficultés au regard du respect des libertés. Le Défenseur des droits estime que les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP devraient être régis par le Code de la sécurité intérieure (CSI) plutôt que par le Code des transports. Il recommande, en outre, que soient dispensées des formations adaptées aussi bien aux nouveaux agents qu'à ceux déjà en fonction. **Sans méconnaître la légitimité des préoccupations de sécurité, il paraît essentiel au Défenseur des droits de règlementer plus précisément et de contrôler les mesures de contraintes exercées à l'encontre du public dans les emprises ferroviaires et les trains de la SNCF et de la RATP.** Il estime qu'un dispositif de traçabilité de ces contrôles doit être mis en place, afin d'éviter la création de nouvelles sources de tensions. Par ailleurs, le Défenseur des droits continue de s'interroger sur le caractère permanent de mesures de lutte contre la fraude ou les incivilités prises dans des « *circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique* » (avis n°15-27 du 11 décembre 2015).

Les préoccupations concernant l'opération « *Sentinelle* »

Au sujet des effets des récents attentats terroristes, le Défenseur des droits n'a pas manqué de s'interroger sur la situation juridique des 10 000 militaires déployés dans le cadre de l'opération « Sentinelle ».

En substance, ceux-ci ne disposent d'aucune compétence de police administrative et, *a fortiori*, judiciaire. En cas d'incident, ils ne peuvent faire usage de leurs armes que dans le cadre de la légitime défense et d'une riposte proportionnée.

La situation doit être prise très au sérieux sous deux angles. Celui de la protection juridique des militaires : comment se défendre dans un cadre légal pour ne pas être de simples cibles ? Celui de la protection des citoyens sous l'angle de la déontologie puisque désormais les militaires patrouillent sur la voie publique à l'instar des policiers et gendarmes : quelles règles applicables, sur quel fondement ? S'en étant ouvert au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, **le Défenseur des droits sera amené à se prononcer sur les orientations que le gouvernement devrait fixer au début de l'année 2016.**

B CONTRIBUER À RENFORCER LES DROITS FONDAMENTAUX

Parmi les autres textes législatifs sur lesquels le Défenseur des droits a pris position, on retiendra trois exemples qui lui ont permis de faire avancer certaines de ses propositions ou suggestions d'amendements.

La loi n° 2015-1463 du 12 novembre 2015 **et l'adoption du 3e protocole de la Convention internationale des droits de l'enfant**

(Rapport annuel sur droits de l'enfant 2014)

L'action constante du Défenseur des droits en faveur de la signature puis de la ratification du protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, a abouti. **Signé le 20 novembre 2014, ce texte a été ratifié à la veille du 20 novembre 2015, journée internationale annuelle des droits de l'enfant**.

Le mineur ou son représentant est ainsi désormais recevable à porter plainte auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies contre une violation de ses droits, en fonction de son âge et de son degré de maturité. La nouvelle procédure ainsi mise en place constitue un levier supplémentaire en faveur de la défense des droits de l'enfant, le Défenseur des droits pouvant parallèlement, en vertu de l'article 27 de la loi organique du 29 mars 2011 précisant l'exercice de ses missions, « *assister dans la constitution de dossier ou aider les réclamants à identifier les procédures adaptées… y compris lorsque celle-ci incluent une dimension internationale* ».

À la suite des objections présentées par le Défenseur des droits et certaines associations représentatives, le gouvernement a renoncé à accompagner les instruments de ratification d'une déclaration interprétative restrictive.

La loi du 29 juillet 2015 **relative à la réforme du droit d'asile**

(Avis 15-05 , 1er avril 2015)

Entre autres critiques émises par le Défenseur des droits, certaines ont connu une suite positive, par exemple la suppression de l'exigence de domiciliation préalable à la demande d'asile.

Pour entamer leurs démarches en préfectures en vue de demander l'asile, les étrangers dépourvus de domicile fixe devaient bénéficier d'une domiciliation dans une association agréée par la préfecture, suivant une procédure plus contraignante que la domiciliation de droit commun et dont le Défenseur des droits a eu l'occasion de souligner les défaillances depuis plusieurs années.

En effet, ce dispositif permettait aux préfectures d'imposer aux associations de soumettre les demandes d'admission provisoire au séjour à un *numerus clausus*, conduisant à ne pas enregistrer immédiatement les demandeurs d'asile et à les priver, de fait, du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, parfois pendant plusieurs mois. Aujourd'hui, les demandeurs d'asile doivent seulement se présenter auprès d'une association de pré-accueil chargée de les accompagner dans les démarches.

Autre amélioration issue des recommandations du Défenseur des droits : l'inscription dans la loi du délai de 3 jours pour la délivrance des attestations de demande d'asile.

Le gouvernement avait annoncé que les préfectures enregistreraient les demandes d'asile dans les trois jours afin de se conformer à la directive « procédures » que le projet de loi entendait transposer. Le texte soumis à la commission des lois de l'Assemblée nationale sur lequel le Défenseur des droits s'est prononcé restait toutefois muet sur ce point et le Défenseur des droits a donc recommandé que cette disposition fondamentale soit inscrite dans la loi, ce qui a été entendu.

Par ailleurs, l'élargissement de la notion de « famille rejoignante » (des personnes ayant obtenu le statut de réfugiés) aux partenaires liés par un PACS et aux concubins notoires a également été adopté, répondant à l'une des recommandations du Défenseur des droits dans les avis précités ainsi qu'à une ancienne recommandation du Médiateur de la République.

La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 **relatif à l'adaptation de la société au vieillissement** (Avis 15-03, 7 mars 2015 et 15-19, 9 juillet 2015)

Consécration de la perte d'autonomie comme critère prohibé de discrimination visé par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations

Un nouveau critère de discrimination a été ajouté à la liste établie par l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 : la « perte d'autonomie ». Si les avis du Défenseur des droits avaient préconisé une rédaction plus précise de cet article, **il n'en reste pas moins que ce nouveau critère permettra, conformément au souhait du Défenseur des droits, de clarifier le cadre juridique de son intervention face aux situations de maltraitance et, notamment, de renforcer sa compétence en matière de maltraitance dans les établissements du secteur privé**.

Une information obligatoire sur la possibilité de désigner une personne de confiance avant l'entretien avec le directeur d'établissement

Par ailleurs, le Défenseur des droits a apprécié que les droits des personnes accueillies dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux soient renforcés. Conformément à ses recommandations, l'information sur la possibilité de désigner une personne de confiance sera délivrée avant la conclusion du contrat de séjour.

LE DÉFENSEUR DES DROITS ET L'ÉTAT D'URGENCE

Au soir des attentats du 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été immédiatement décrété pour une durée de 12 jours, puis prorogé pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions*.

La loi du 20 novembre 2015

Suite à l'adoption de la loi, un contrôle parlementaire a été mis en place. Aux termes de l'article 4-1 nouveau de la loi de 1955 modifié, « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.* »

Dans ce contexte et au titre de sa mission de défense des droits et libertés individuelles, le Défenseur des droits a décidé d'accueillir toutes les réclamations relatives aux problèmes liés à la mise en œuvre des mesures prises en vertu de la législation sur l'état d'urgence, notamment par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux. Il a par ailleurs ouvert un espace dédié d'information juridique sur le site de l'Institution (http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/letat-durgence).

Ainsi, entre le 26 novembre et le 31 décembre 2015, le Défenseur des droits a reçu **42 réclamations concernant des mesures expressément prises au titre de l'état d'urgence**, principalement liées à des **perquisitions (18 saisines) et des assignations à résidence** (**11 saisines**) parmi lesquelles 2 ont eu pour conséquence un licenciement et une perte des habilitations et agréments d'un coordinateur en sûreté aéroportuaire. Plus du tiers concernent l'Ile-de-France.

Il a par ailleurs été saisi de réclamations concernant des situations que l'on pourrait qualifier de « dommages collatéraux » de l'état d'urgence proprement dit. Il s'agit de **4 refus d'accès à des lieux publics** (dont l'exclusion d'une salle de cinéma, le refus d'accès à un collège d'une mère voilée ou encore le refus d'accès à un commissariat pour port de voile), **2 interpellations** (dont une suivie de garde à vue), **1 réclamation relative à deux licenciements pour port de barbe**, **1 mise à pied disciplinaire avec signalement d'un employeur** en raison du surnom inscrit sur le casier de l'employé, **1 refus de délivrance de passeport**, **1 contrôle à l'aéroport**, et **1 fouille de véhicule** en violation du droit à la vie privée des passagers.

Le Défenseur des droits a entrepris d'examiner en toute indépendance et en toute impartialité les réclamations relevant de ses domaines de compétence, en particulier celui du « respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République », mais aussi la lutte contre les discriminations, les défaillances des services publics et la protection des droits de l'enfant.

Dans le même temps, le Défenseur des droits transmet régulièrement les informations ainsi recueillies à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de soutenir et éclairer le Parlement dans sa mission de contrôle et d'évaluation des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence.

Si certaines réclamations ont pu trouver une issue favorable (indemnisation ou aménagements des conditions d'assignation), la plupart sont encore en cours d'instruction et examinées au regard de la jurisprudence administrative la plus récente. En effet, dans le cadre de la coopération renforcée qui s'est mise en place en 2015 avec le Conseil d'État, la Haute juridiction a accepté de tenir informé le Défenseur des droits, au jour le jour, des décisions rendues par les juridictions du fond, puis par elle-même, en matière de contentieux de l'état d'urgence.

L'Institution sera amenée à faire part de ses constats, voire de ses recommandations, à l'issue de la période d'état d'urgence ouverte par la loi du 20 novembre.

La révision constitutionnelle

Dans la perspective de la constitutionnalisation de l'état d'urgence comme d'une extension de la déchéance de la nationalité française, le Défenseur des droits, avant même l'examen parlementaire du projet constitutionnel, a considéré qu'il était de sa vocation de prendre position dans le débat public pour y rappeler les principes fondamentaux de la République.

Le 23 décembre 2015, jour de la présentation en Conseil des ministres du projet de réforme constitutionnelle, le Défenseur des droits relevait qu'il serait « *particulièrement attentif, au égard notamment des premières réclamations qu'il instruit, au respect de la distinction entre mesures « restrictives » et mesures « privatives » de liberté que le Conseil constitutionnel a rappelées [Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015] pour déterminer les compétences respectives du juge administratif et du juge judiciaire.*

Par ailleurs, et parce qu'il faudra bien un jour sortir de l'état d'urgence, ce qui apparaît des annonces relatives à la présentation prochaine d'un texte pénal laisse à penser que le droit commun, c'est-à-dire le « droit de tous les jours » va être singulièrement durci. Outre la lutte contre le financement du terrorisme, le Premier ministre a mentionné le renforcement des contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages, une modification des règles de la légitime défense… Ainsi, il semble qu'un glissement s'opère vers un régime d'état permanent de crise caractérisé par une restriction durable de l'exercice des droits et des libertés. Cela ne saurait se faire sans un débat public réel et prolongé auquel le Défenseur des droits prendra part en vertu de sa mission constitutionnelle ».

III. UNE MISSION : QUATRE DOMAINES DE COMPÉTENCE

1.

LES DROITS ET LIBERTÉS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Le Défenseur des droits est chargé :

- *De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;*

L'accès aux droits des usagers des services publics peut se trouver entravé par différents obstacles tenant à la fois aux carences de ces services et à l'opacité des règles de droit et des dispositifs applicables, qui sont souvent d'une grande technicité et peu compréhensibles par les usagers.

A PROTÉGER LES USAGERS CONTRE LES CARENCES DES SERVICES PUBLICS

La réduction des dépenses publiques et la rationalisation des modes de gestion par la maîtrise des coûts ont contribué à dégrader la qualité du service rendu par les organismes chargés de missions de service public et à accroître les délais de traitement des demandes. Cette situation, combinée à des pratiques de guichet restrictives et une certaine opacité de la loi et des dispositifs applicables, est la source de nombreuses réclamations.

Une qualité de service dégradée

Dans le domaine de la protection sociale, où le nombre de réclamations est en augmentation constante (plus de 40 % des saisines, tous domaines confondus), le Défenseur des droits constate **un recul des garanties essentielles offertes aux usagers des services publics par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**. Qu'en est-il du libre accès aux règles de droit lorsque la majeure partie des instructions des organismes sociaux revêtent désormais la forme de simples **instructions internes** dont personne ne connait même l'existence ? Qu'en est-il de l'information sur les voies et délais de recours, souvent absente des notifications adressées aux assurés, quand bien même les intéressés ne sont pas renvoyés vers leur compte internet pour pouvoir les consulter ? Qu'est devenue la mention obligatoire du correspondant, qui a disparu des correspondances envoyées par les organismes et a été remplacée par un numéro de plateforme téléphonique dont l'inefficacité a déjà été soulignée ?

Des délais de traitement anormalement longs

Du fait de ressources insuffisantes affectées aux services compétents, ou d'un afflux de demandes pas ou mal anticipé, les usagers sont souvent confrontés à des délais de traitement anormalement longs durant lesquels leur accès aux droits est au moins provisoirement suspendu.

La situation des assurés sociaux dans l'attente de la liquidation de leur pension de retraite l'illustre bien. Pouvant parfois perdurer pendant de nombreux mois (voire dans certains cas plusieurs années), elle conduit les assurés, en particulier ceux qui bénéficiaient de revenus modestes, à une précarité extrême. De surcroît, les usagers se heurtent souvent au silence des organismes, n'obtenant aucune explication quant au retard qu'ils subissent. Cette absence d'information alimente inéluctablement le sentiment d'un manque de considération qui aggrave le désarroi des personnes.

Dans un autre domaine, ces délais de traitement anormalement longs affectent également les demandes de titres de séjour auxquels sont attachés des droits essentiels. Au-delà du problème de la gestion des files d'attente au sein des préfectures pour le dépôt des demandes relatives à des titres de séjour, le Défenseur des droits a été saisi du cas d'une ressortissante malgache qui, ayant sollicité son admission au séjour en qualité de conjointe de ressortissant français, s'est vue délivrer par la préfecture compétente une attestation de dépôt en lieu et place du récépissé l'autorisant à travailler prévu par la loi. Cette situation précaire, qui exigeait un renouvellement des attestations de dépôt tous les quatre mois, a perduré pendant les deux ans d'instruction du dossier par la préfecture. Après intervention du Défenseur des droits, un visa de long séjour et un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » lui ont été délivrés en qualité de conjointe de ressortissant français (MDE/2015-311 du 4 janvier 2016).

Des règles de droit et des dispositifs complexes : une administration-labyrinthe

Les règles juridiques et les dispositifs garantissant certains droits sont souvent difficilement accessibles. Ils font appel à des connaissances techniques qui ne sauraient être exigées de la plupart des usagers. Ces derniers ignorent souvent l'étendue des droits auxquels ils peuvent prétendre, les conditions à réunir pour en bénéficier, les pièces justificatives à fournir, etc. L'écueil est d'autant plus redoutable que la dégradation du service rendu et les pratiques de guichet relevées précédemment contribuent à renforcer cette opacité.

Le Défenseur des droits a été saisi à de nombreuses reprises de la mise en œuvre du crédit d'impôt pour les dépenses d'amélioration de la qualité environnementale du logement (article 200 quater du Code général des impôts) : depuis 2009, ce dispositif a été réformé chaque année ! Ces changements successifs qui portent sur des détails - par exemple, le nombre de fenêtres à changer - et dont le contribuable ignore souvent la portée ont été à l'origine de nombreux redressements fiscaux. Si dans l'ensemble, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) se montre compréhensive et admet la remise des majorations et des pénalités après l'intervention du Défenseur des droits, une telle instabilité est source de nombreux contentieux et surtout d'incompréhension de la part du contribuable qui se voit accorder un crédit d'impôt au titre d'une année et se heurte à un refus ou à un rehaussement l'année suivante.

De la même manière, l'aide à la continuité territoriale soulève des difficultés semblables. Le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses décisions d'incompétence opposées aux demandeurs, la compétence en la matière ayant été transférée du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), à compter du 1er juin 2010. Le CNOUS a alors transféré les dossiers restant à traiter concernant l'année universitaire 2009-2010, estimant qu'ils ne relevaient plus de sa compétence, dossiers que LADOM n'a pas traités considérant qu'elle n'était pas compétente pour les dossiers antérieurs à l'année universitaire 2010-2011. L'intervention auprès de ces deux organismes a permis le versement de l'aide par le CNOUS. Du point de vue de l'opacité des dispositifs applicables, il y a lieu cependant d'attirer l'attention sur le risque de confusion qui pourrait désormais exister pour les étudiants de la Réunion en raison de la mise en place, en 2015, d'une aide à la continuité territoriale par la région de la Réunion, cette dernière n'étant pas cumulable avec l'aide versée par LADOM.

B DES SOLUTIONS PRAGMATIQUES

Les solutions apportées par le Défenseur des droits pour garantir l'accès aux droits des usagers des services publics mettent en œuvre une articulation pragmatique du règlement amiable des litiges et de l'expertise contentieuse.

Les enjeux de la médiation dans l'accès aux droits

La démarche partenariale mise en œuvre par le Défenseur des droits avec l'ensemble des grands organismes sociaux constitue la première source du règlement amiable des réclamations. C'est pourquoi, devant l'importance des problèmes posés aux usagers, le Défenseur des droits a souhaité cette année rencontrer les responsables des principaux organismes (Régime social des indépendants, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, etc.) afin d'évoquer avec eux les nombreuses défaillances constatées à travers les réclamations.

Il est ainsi intervenu afin de débloquer la situation d'une personne qui ne parvenait pas à obtenir la liquidation d'une pension de réversion, l'organisme prestataire, la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), n'obtenant aucune

information de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav) dont relevait le mari défunt quant au nombre de trimestres validés par cet organisme ainsi qu'au montant de la pension de réversion à servir. Le Défenseur des droits a obtenu de la Cipav les informations indispensables à la liquidation de cette pension (MSP/14-5544).

La médiation a également permis la prise en charge par une Caisse primaire d'assurance maladie (Cpam) des frais de transport d'un enfant contraint, compte tenu de sa pathologie, de séjourner dans une Maison d'enfants à caractère sanitaire (Mecs) située à plus de 600 kilomètres de son domicile. Alors que la demande de prise en charge de ces transports en avion avait été initialement rejetée par la Cpam au motif que ces trajets ne présentaient pas de caractère thérapeutique, **le Défenseur des droits a souligné auprès de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnamts) qu'il n'y avait pas lieu d'apprécier cette condition en l'espèce, dans la mesure où il s'agissait d'une prise en charge liée à l'hospitalisation de l'enfant**. Cette analyse a été partagée par la Cnamts, qui a estimé que la Mecs étant un établissement sanitaire considéré comme une alternative à l'hospitalisation, la prise en charge des transports vers ces centres relevait bien de l'article R. 322-10 1° du Code de la sécurité sociale et devait être assurée par l'organisme (MSP/14-5751).

Une démarche de médiation identique a permis de débloquer la situation d'une salariée qui s'est vue refuser le versement d'indemnités journalières pour sa seconde grossesse, intervenue au cours de son congé parental d'éducation. D'après la caisse primaire, la salariée aurait dû reprendre son activité, durant au moins un jour, à l'issue de ce congé avant de basculer en congé maternité ; or, cette dernière ne remplissait pas les conditions fixées à l'article L.1225-52 du Code du travail (décès de l'enfant ou diminution importante des ressources du foyer) pour pouvoir mettre fin à son congé parental. Le Défenseur des droits a fait valoir auprès de la Cnamts que cette analyse reposait sur une lecture erronée de l'article L.1225-52, qui ne vise que la reprise de l'activité. S'agissant d'un congé de maternité, ces dispositions doivent au contraire se combiner avec celles de l'article L.1225-17 du même code prévoyant qu'un tel congé doit débuter six semaines avant la date prévue pour l'accouchement sans que d'autres exigences puissent être posées. De surcroît, il a rappelé le caractère normatif du droit à congé maternité, consacré à plusieurs reprises par le droit communautaire. Après réexamen de sa position, la Cnamts a accepté d'ouvrir droit aux indemnités journalières de l'assurance maternité, aux assurées dès la date de l'interruption de leur congé parental d'éducation, revenant ainsi sur son interprétation de l'article L.1225-52 du Code du travail (MSP/14-4373).

Cette démarche de médiation n'est toutefois pas toujours adaptée. Le cas des traversées de propriétés privées par des ouvrages de distribution d'électricité, en l'absence de conventions de servitudes régulièrement conclues avec les propriétaires (pylônes, lignes électriques, transformateurs) l'illustre bien. L'implantation d'ouvrages publics de distribution d'électricité doit respecter la réglementation en vigueur et préserver les droits des propriétaires à disposer de leurs biens, notamment de clore et de bâtir, tout en tenant compte de l'intérêt général qui s'attache au maintien de la desserte publique en électricité. Les réponses adressées par Électricité Réseau Distribution France (ERDF) aux services du Défenseur des droits admettant régulièrement l'impossibilité de produire les conventions de servitudes demandées mais présumant la régularité des ouvrages du seul fait de leur implantation depuis plusieurs années, ne permettent pas, dans la plupart des cas, de mener l'instruction du dossier dans une perspective de règlement amiable. Dans quelques cas très particuliers, des solutions ont néanmoins pu être trouvées au niveau local pour régulariser la situation.

Le sens du silence

Annoncée en mai 2013, la réforme inversant le principe traditionnel selon lequel le silence de l'administration équivaut à un refus à la demande qui lui a été adressée, en principe selon lequel ce même silence vaudrait dorénavant acceptation, a été présentée comme une mesure de simplification des relations entre les usagers et l'administration.

Par la loi du 12 novembre 2013, le législateur a prévu une mise en œuvre progressive de cette règle. **Depuis le 12 novembre 2015**, celle-ci s'applique à l'ensemble des administrations. Cependant, la loi de 2013 avait prévu une première série d'exceptions au principe (pour les réclamations ou les recours administratifs, pour les demandes présentant un caractère financier, pour les demandes concernant les relations entre les agents et leurs administrations ...). Depuis lors, 42 décrets sont venus porter le nombre des exceptions à plus de 2000... !

Comment s'y retrouver pour interpréter le sens du silence et les conséquences à en tirer ? Paradoxe de la simplification...
http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Silence-vaut-accord-SVA

L'expertise contentieuse au service des usagers

La présentation d'observations, qui a fait ses preuves dans la lutte contre les discriminations, a pleinement trouvé sa place dans la défense des droits des usagers des services publics sans faire obstacle à la démarche partenariale avec laquelle elle s'articule.

Les difficultés rencontrées avec le Régime social des indépendants (RSI) qui ont émaillé l'actualité de l'année 2015 l'illustrent bien. Le Défenseur des droits a été amené à présenter ses observations devant les juridictions pour les réclamations relatives aux refus opposés par les caisses du RSI aux demandes d'indemnités journalières de congé maladie fondés sur le fait que les intéressés étaient affiliés à ce régime depuis moins d'un an (article D. 613-16 du Code de la sécurité sociale), alors même qu'avant leur affiliation au RSI, les personnes concernées, bénéficiaires de l'assurance chômage, étaient affiliés au régime général de sécurité sociale. Nonobstant l'article L. 172-1 A du Code de la sécurité sociale introduit par la loi du 19 décembre 2007, reconnaissant la continuité des droits acquis dans l'ancien régime d'affiliation tant que des droits nouveaux n'étaient pas nés de la nouvelle affiliation, la caisse nationale du RSI maintenait une interprétation des textes issue de la jurisprudence antérieure à l'introduction de cette disposition dans le Code de la sécurité sociale (Cass.civ. 2e, 12 juillet 2006, n°05-12802).

Le Défenseur des droits a considéré qu'en l'absence d'interruption entre deux affiliations successives, il appartenait aux caisses du RSI de faire application des dispositions relatives à la coordination entre divers régimes de sécurité sociale.

À la suite des observations formulées en ce sens par le Défenseur des droits (MSP/ 2015-109, 12 juin 2015) et dans la continuité de l'arrêt rendu le 17 septembre 2015 (Cass.civ. 2e, 17 septembre 2015, n°14-22931), **la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit par la caisse nationale du RSI**, considérant que la période d'affiliation antérieure, y compris au titre du maintien de droit, devait être prise en compte dans le cadre de l'étude de la condition d'un an d'affiliation au régime (Cass. Civ., 26 novembre 2015, n° 14-22926).

Il faut enfin relever que, pour la première fois en 2015, le Défenseur des droits a présenté des observations devant un ordre professionnel, le Conseil national de l'ordre des médecins. S'agissant d'un refus de soins fondé sur le mode de prise en charge de l'assurance maladie (Aide médicale de l'État - AME) que le réclamant estimait discriminatoire. Le médecin a confirmé que le refus de consultation était fondé sur l'AME en raison de la charge administrative qu'elle emporte. Le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre des médecins et a rappelé que les conditions de gestion de

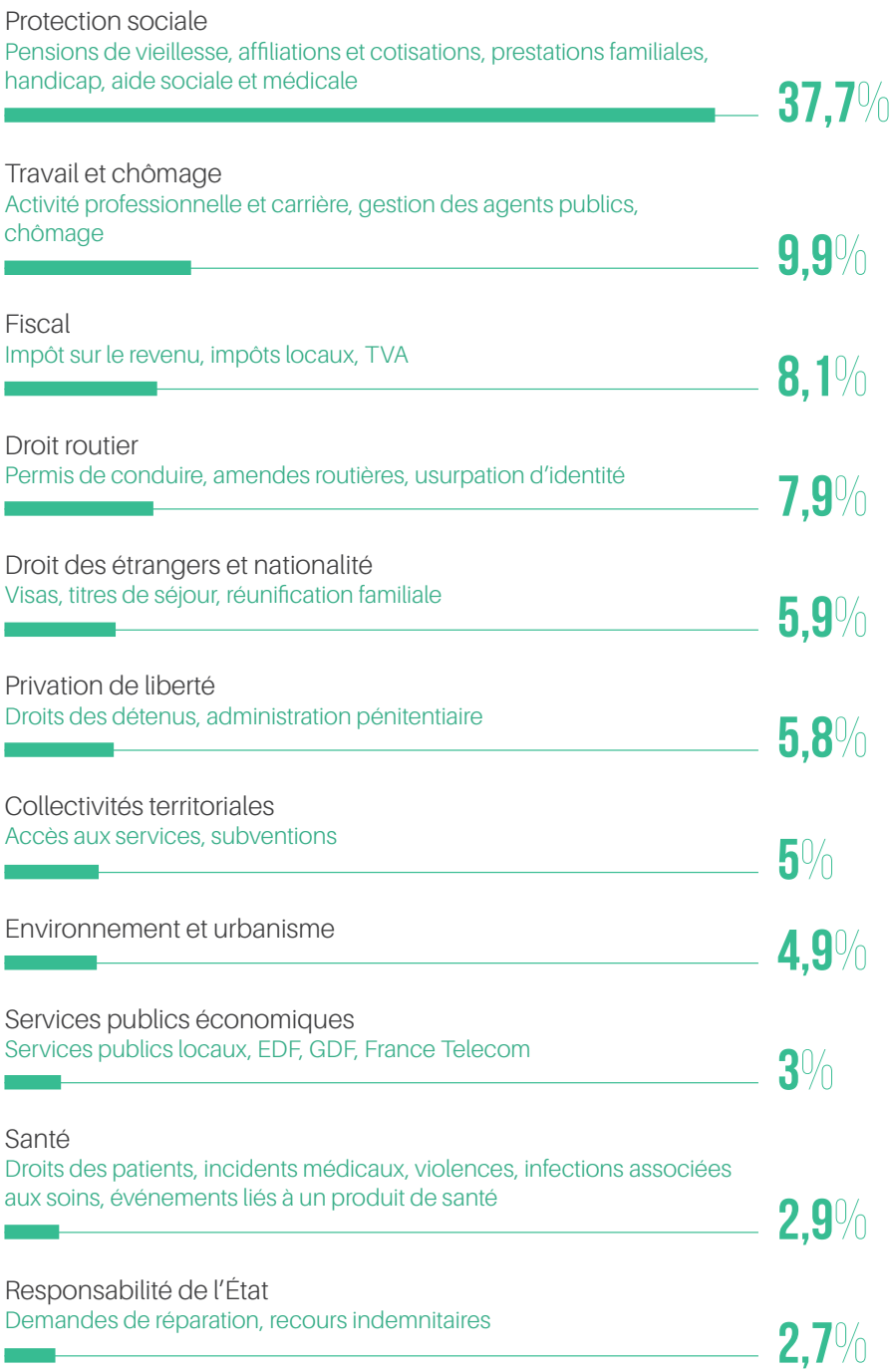
l'assurance maladie ne pouvaient justifier un refus de soins aux termes de l'article L.1110-3 du Code de la santé publique. Il a conclu au caractère discriminatoire d'un tel refus de soins et a recommandé que les acteurs concernés engagent une réflexion commune sur les justifications invoquées par les professionnels de santé. Suite à la décision de rejet de la plainte par la Chambre disciplinaire de première instance, le conseil national de l'ordre a lui-même décidé de faire appel, reprenant en partie les arguments du Défenseur des droits (MSP/2015-039, 19 février 2015).



Pour l'exercice de ces compétences, le Défenseur des droits est assisté d'un ***délégué général à la médiation avec les services publics, M. Bernard Dreyfus****.*

Compte tenu du fait que la part des réclamations relevant de cette mission représente environ 80 % du total et constitue l'activité majeure des délégués territoriaux, le suivi des travaux relève de l'activité de différents groupes de travail. En 2015, un comité d'entente des usagers des services publics a été constitué. Il réunit une quinzaine d'associations représentant divers secteurs d'activités (enseignement, santé, transport, énergie, services...).

Les principaux motifs de réclamations
adressées à l'Institution dans le domaine des services publics



État civil
Actes de naissance, papiers d'identité, tutelles, transcription d'actes — 2,1%

Logement social — 1%

Éducation nationale et enseignement supérieur — 0,8%

Autres — 2,3%

45%

des dossiers de réclamations concernent la mise en cause des droits sociaux et leur obtention

Des thématiques majeures auprès des délégués

90 % des réclamations recueillies par les délégués au sein de leur permanence évoquent des questionnements en lien avec le fonctionnement des services publics.

2. L'INTÉRÊT SUPERIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT

Le Défenseur des droits est chargé :

- *De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;*

2015 est une année charnière puisque, le Défenseur des droits, chargé de veiller au respect de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), a présenté **cet été son premier rapport au Comité des droits de l'enfant à l'ONU** en prévision de l'audition de la France, les 13 et 14 janvier 2016[4].

Les préoccupations et les positions qui y sont exprimées structurent et inspirent l'ensemble des actions de l'Institution en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'enfant.

Par ailleurs, cette année encore, plus de 50 % des réclamations individuelles adressées au Défenseur des droits dans le domaine de l'enfance ont trait à la justice familiale et à la protection de l'enfance, ce qui explique sa forte implication dans ces questions.

Compte-tenu de l'intérêt que porte également l'Institution aux problématiques relatives au handicap, la Défenseure des enfants s'est tout particulièrement intéressée à la situation des enfants qui se trouvent au croisement de deux dispositifs : la protection de l'enfance et la prise en charge du handicap. **Face à l'invisibilité de ces enfants, le Défenseur des droits a décidé de leur consacrer son rapport annuel 2015 *Enfants handicapés et protection de l'enfance : des enfants invisibles*[5].**

Ces deux rapports sont plus précisément évoqués dans la II[e] partie du présent rapport.

A UN ENGAGEMENT POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE

La situation des mineurs isolés étrangers

En outremer comme en métropole, le Défenseur des droits a maintenu cette année encore **une vigilance particulière sur la situation des mineurs isolés étrangers**, sujet au cœur du déplacement que la Défenseure des enfants a effectué à Mayotte en septembre 2015 qui a donné lieu à un nouveau rapport de mission (http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-thematiques/mayotte-situation-sur-les-droits-et-la-protection-des). D'une part, dans le cadre du suivi de ses recommandations générales publiées en décembre 2012 (MDE/2012-179) et en août 2014 (MDE/2014-127), mais aussi en raison du flux des réclamations individuelles qui se perpétue sur les questions notamment d'accès aux droits et à la Justice, de mise à l'abri, d'évaluation, de scolarité… Des observations en justice ont été présentées, notamment devant la Cour de cassation, et le Défenseur des droits a eu l'occasion, dans le cadre du débat parlementaire, de réaffirmer auprès de la rapporteure de l'Assemblée nationale, **son souhait qu'il soit mis un terme définitif à la réalisation d'examens médicaux aux fins de détermination de l'âge des jeunes migrants**.

Les violences faites aux enfants

Pour lutter contre les violences faites aux enfants, le Défenseur des droits a été amené à agir au niveau international. Il a ainsi contribué au projet européen « *Parlons jeunes* » sur les violences contre les enfants. Ce projet 2015 du réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), dont le Défenseur des droits est membre, a donné la parole à une douzaine de jeunes dans 10 pays sur la thématique des « *Violences contre les enfants* ». Il a permis de faire entendre leur voix sur un sujet qui les touche directement. Leurs productions sont regroupées sur un blog : https://projetenoc.wordpress.com/.

L'aide sociale à l'enfance

La prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans le cadre de son placement demeure une considération primordiale, tout comme la stabilité et la pérennité de sa prise en charge qui s'inscrivent désormais dans une volonté affirmée de sécurisation du parcours de l'enfant placé.

Aussi, pour ces enfants, il semble important que les services de placement familial et les services éducatifs, au moment de les confier à des familles d'accueil employées par des Conseils départementaux, prennent mieux en compte l'âge de l'enfant ainsi que celui de l'assistant familial. En effet, il peut arriver que des assistants familiaux atteignent la limite d'âge d'emploi dans la fonction publique durant la prise en charge de l'enfant. La question du départ en retraite apparait alors brutale et complexe tant pour l'enfant que pour l'assistant familial.

Le Défenseur des droits rappelle aux Conseils départementaux l'importance de l'écart d'âge existant entre l'enfant et l'assistant familial (MDE/2015-290, 3 novembre 2015). Il recommande de veiller à la bonne information des assistants familiaux, en évoquant systématiquement avec eux la question de l'articulation entre durée de l'agrément et âge limite d'emploi dans la fonction publique. Il recommande la mise en place d'entretiens de préparation à la retraite, tant dans l'intérêt des enfants accueillis que dans celui des assistants familiaux, afin de pouvoir évoquer les éventuelles possibilités de poursuite d'activité au-delà de la limite d'âge.

Enfin, l'Institution a continué (cf. avis n° 14-08 et 14-09) d'intervenir au cours de la discussion parlementaire sur la proposition de loi relative à la protection de l'enfant (avis n° 15-08) et a également émis un avis sur la loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 qui, comme le préconisait le Défenseur des droits, a permis de compléter la formation dispensée aux professionnels au contact de maltraitances par une formation sur les modalités de leurs signalements aux autorités administratives et judiciaires (avis n° 15-14).

B UN ENGAGEMENT POUR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DES ENFANTS

Le Défenseur des droits s'attache à promouvoir les droits des enfants et se mobilise face à l'ineffectivité persistante de certains d'entre eux. C'est le cas, notamment, du droit à la santé et du droit à l'éducation.

Le droit à la santé

Lors de réunions des comités d'entente santé et protection de l'enfance du Défenseur des droits à l'automne 2013, la dégradation des conditions de prise en charge des enfants et des adolescents hospitalisés a été soulevée. Afin d'approfondir ces constats, le Défenseur des droits a mis en place en 2014 un groupe de travail « Enfants et hôpital » associant institutionnels, associatifs et professionnels hospitaliers. Ce groupe de travail a d'abord relevé que le respect des droits de l'enfant à l'hôpital était marqué par une grande hétérogénéité au niveau territorial, mais également de manière plus grave, parfois au sein d'un même hôpital entre les services pédiatriques, les services hyperspécialisés et les services généraux. Les inégalités se situent donc à tous les niveaux : prise en charge de l'enfant et de l'adolescent, accès à l'information, aux droits, aux soins, présence des parents et de la fratrie, gestion de la douleur…

À l'issue de ces travaux, en septembre 2015, **le Défenseur des droits a adopté une décision relative au respect des droits des enfants et des adolescents au sein des établissements de santé** (MDE-MSP/2015-190, 4 septembre 2015), qui formule une quinzaine de recommandations visant à garantir le respect des droits des enfants et adolescents hospitalisés.

Le droit à l'éducation

Faisant suite à des saisines individuelles, le Défenseur des droits a été amené à recommander cette année de porter une attention particulière à la situation des jeunes en apprentissage (MDE /2015-066, 29 avril 2015), ou encore au respect des droits des collégiens dans l'organisation des conseils de discipline, notamment dans les établissements privés sous contrat avec l'État (MDE/ 2015-128, 28 mai 2015).

Convaincu que tout progrès acquis pour les plus faibles comporte un effet de levier en faveur d'un changement qui bénéficie à tous, le Défenseur des droits s'est fortement mobilisé au profit des enfants étrangers résidant en bidonville, ainsi qu'en faveur des enfants en situation de handicap, dont l'accès à la scolarisation et aux activités périscolaires se trouve trop souvent entravé. Pour accroître l'effectivité des droits de chacun de ces enfants, le Défenseur des droits a mis en œuvre l'ensemble de ses moyens d'action (médiation, rappels à la loi, recommandations, rapports, observations en justice) et mené également des actions transversales visant à favoriser dialogue et concertation entre les différents acteurs (État, départements, collectivités locales, société civile…).

Ainsi, l'Institution a-t-elle poursuivi son action en faveur de l'accès des enfants handicapés aux activités du temps périscolaire. Lancée en 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à la rentrée 2014. Cette réforme, et l'élargissement du temps périscolaire qui l'accompagne, pose la question de l'accès des enfants handicapés à ces activités. En effet, s'agissant d'un service public facultatif, celles-ci ont vocation, dès lors qu'elles sont mises en place, à s'ouvrir à tous les enfants, y compris aux enfants handicapés.

Au cours de l'année 2015, le Défenseur des droits, au-delà de ses interventions pour des cas individuels, a donc engagé plusieurs actions afin de rendre effectif le droit, pour tout enfant, d'accéder aux activités périscolaires. Ayant réuni les acteurs du périscolaire au cours du mois de juin 2015 afin de constituer un observatoire au sein de ses services, le Défenseur des droits a travaillé en lien avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et le ministère de l'Éducation nationale pour identifier les mesures à mettre en place dès la rentrée 2015-2016. La CNSA a ainsi demandé au réseau des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) afin qu'une évaluation des besoins d'accompagnement des en-

fants handicapés sur les temps périscolaires soit réalisée et le ministère de l'Éducation nationale a demandé aux services académiques de faciliter l'emploi des Accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) par les collectivités.

À l'aune d'un bilan réalisé en novembre 2015, le Défenseur des droits interviendra devant le bureau de l'Assemblée des départements de France pour souligner les disparités de fonctionnement des MDPH en matière d'évaluation des besoins d'accompagnement des enfants handicapés et évoquer les difficultés constatées en matière de transports collectifs des enfants handicapés.

De nombreuses actions ont, en outre, été conduites en vue de sensibiliser les enfants à leurs droits. Deux d'entre elles, particulièrement illustratives de la démarche engagée par l'Institution, peuvent être citées.

En tant que Présidente du Comité spécialisé sur les droits de l'enfant de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), la Défenseure des enfants et adjointe du Défenseur des droits a coordonné l'organisation de l'exposition « Tes droits, c'est tout un art ! ». Des jeunes de six pays francophones différents ont ainsi pu s'exprimer sur leur perception des droits de l'enfant par le dessin, la poésie, le chant, la sculpture… après avoir été sensibilisés à leurs droits au travers des différents outils créés par l'AOMF comme des vidéos et leur dossier pédagogique réalisés également en 2015 :
http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/aomf-enfants/l-aomf-et-les-droits-de-l-enfant/videos-decouvre-tes-droits_fr_000241.html

Action du Défenseur des droits en faveur de l'éducation des jeunes au(x) droit(s)

Au regard de l'importance des règles juridiques dans notre société, le Défenseur des droits entend contribuer à l'éducation des jeunes au(x) droit(s).

Indispensable au fonctionnement de notre contrat social et omniprésent dans la vie quotidienne, le droit remplit en effet des fonctions essentielles : il organise et rend possible la vie en société, il fonde et encadre l'action des pouvoirs publics, il traduit et protège des valeurs collectives, il délimite les droits et les devoirs de chacun, il permet une résolution pacifique des conflits, au besoin par l'appel au juge.

C'est pourquoi le Défenseur des droits estime que l'acquisition par les jeunes des notions fondamentales de l'État de droit doit faire partie du socle commun de connaissances et compétences que leur environnement éducatif est chargé de leur transmettre, afin de les préparer à l'exercice d'une citoyenneté active et responsable.

À cet effet, il souhaite mobiliser des professionnels du droit et des acteurs du monde éducatif dans le cadre de partenariats conclus avec l'Institution. La convention signée le 7 janvier 2016 avec le ministère de l'Éducation nationale prévoit en outre la participation du Défenseur des droits à l'objectif d'éducation au droit inclus dans le nouvel enseignement moral et civique. Ce projet débouchera également sur la création d'un espace numérique donnant accès à des ressources pédagogiques adaptées et variées.

La France a célébré le 20 novembre 2014, et durant toute l'année 2015, le 25e anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant. **Une opération de labellisation d'évènements indépendants du Défenseur des droits a ainsi été lancée pour mobiliser les acteurs et favoriser la visibilité de leurs actions**. Le label a été attribué à des actions, supports ou événements physiques ou immatériels de qualité à destination des enfants, des adultes, des professionnels ou du grand public, faisant directement référence à la **Convention internationale des droits de l'enfant**.

Plus d'une centaine de projets promouvant les droits de l'enfant ont été labellisés par le Défenseur des droits : http://25anscde.defenseurdesdroits.fr/projets_labellises.html.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a engagé **une action de sensibilisation au(x) droit(s) auprès des jeunes dans le cadre de la vie scolaire ou de lieux d'activités périscolaires**. Il s'agit en premier lieu de faciliter et d'amplifier les actions des professionnels du droit (avocats, magistrats, universitaires…) qui interviennent auprès de ces publics et des acteurs du monde éducatif (enseignants, mouvements d'éducation populaire, protection judiciaire de la jeunesse…) en favorisant un travail en réseau et un partage de leurs expériences. **Les jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE)** participent de cette action. Formés et encadrés par l'Institution, ils sont ainsi intervenus dans 17 départements et ont pu sensibiliser 32 340 jeunes au cours de l'année.



Le Défenseur 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).

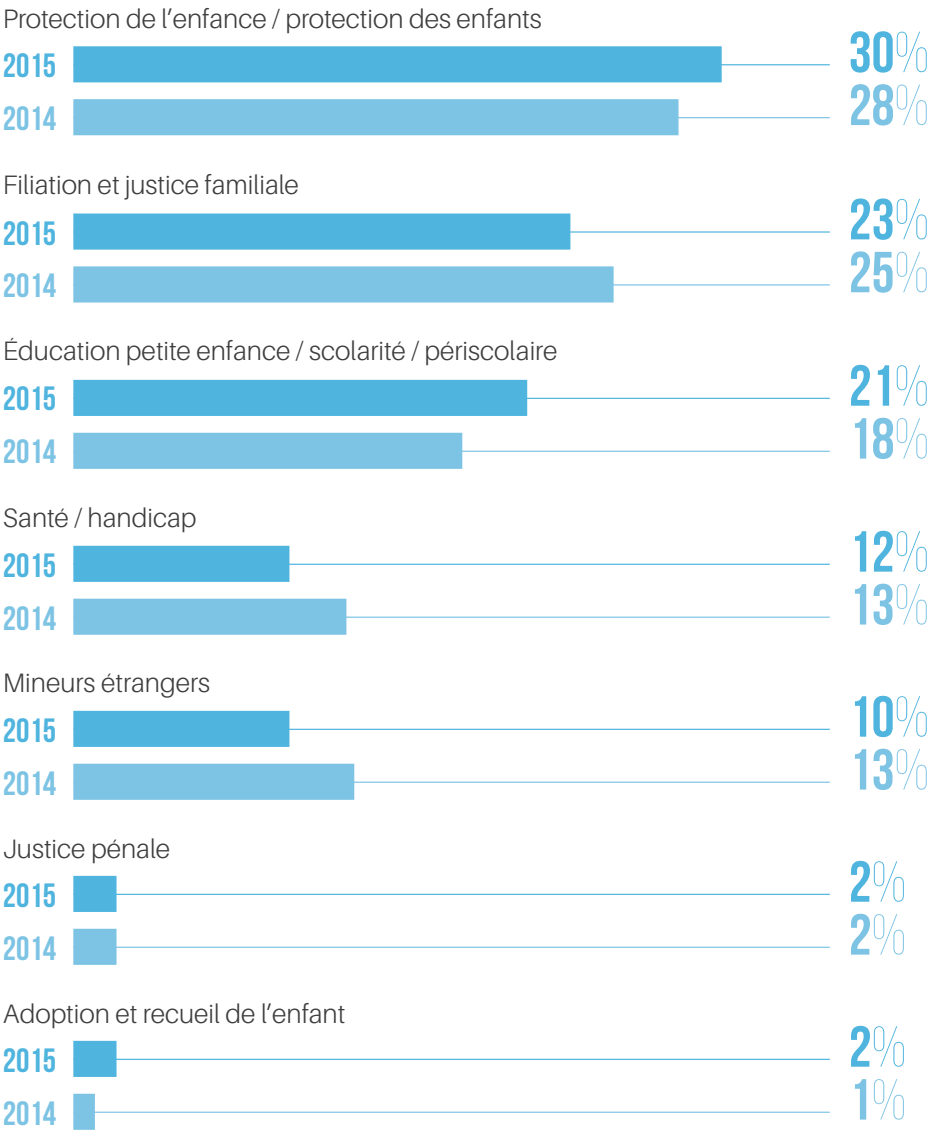
Mme Geneviève Avenard,
Défenseure des Enfants, adjointe du Défenseur des droits, vice-présidente du collège Défense et promotion des droits de l'enfant

Ce collège est composé de six membres :

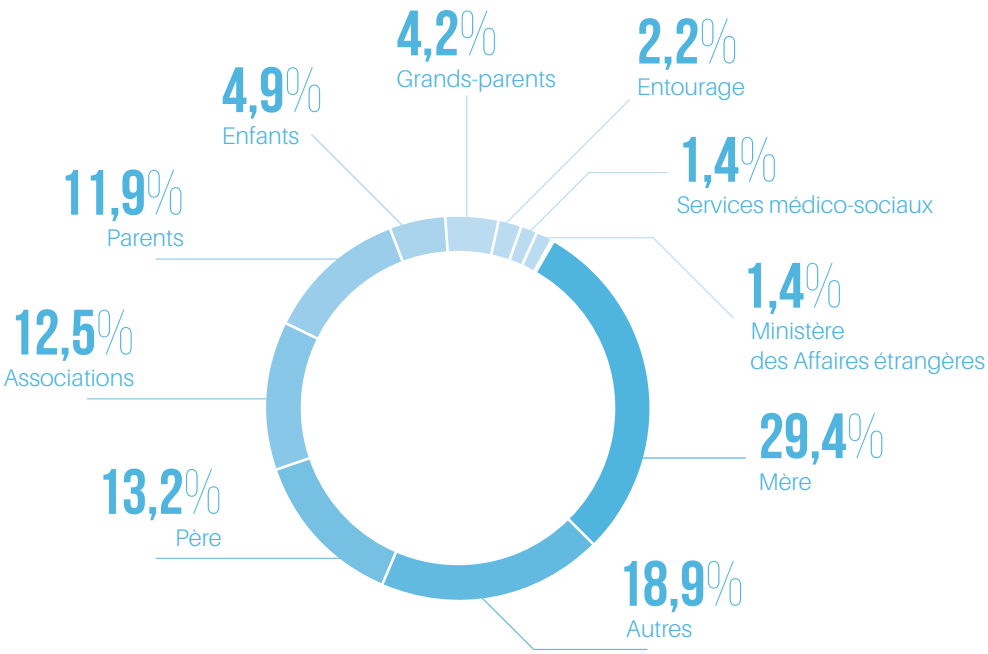
Me Dominique Attias, vice-Bâtonnière du Barreau de Paris, M. Christian Charruault, président de chambre honoraire à la Cour de cassation, M. Eric Legros, psychanalyste et ancien directeur d'association (protection de l'enfance), Mme Anne-Marie Leroyer, professeure à l'école de droit de la Sorbonne et spécialiste du droit des personnes et de la famille, M. Jean-Pierre Rosenczveig, magistrat honoraire du tribunal pour enfants de Bobigny, Mme Françoise Simon, directrice de l'enfance et de la famille au Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.

Le collège *Défense et promotion des droits de l'enfant* s'est réuni à cinq reprises en 2015. Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur des projets de recommandations concernant la protection de l'enfance : les recommandations prises après avis de ce collège relatives au projet pour l'enfant (**MDE/2015-103 du 24 avril 2015**) ainsi qu'à la limite d'âge pour les assistants familiaux (**MDE/2015-290 du 3 novembre 2015**) en sont des illustrations.

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



Répartition des dossiers du siège par auteurs des réclamations



30%

des dossiers de réclamations concernent des enfants de 11 à 15 ans.

Viennent ensuite les **3 autres tranches d'âge** : 0 à 6 ans (23 %), 7 à 10 ans (23 %), 16 à 18 ans (24 %)

La valeur **« Autres »** dans la typologie des auteurs des réclamations comprend donc « Jade, École, Avocats, Parlementaires ou Élus,... ».

La valeur **« Parents »** correspond aux dossiers dans lesquels les deux parents nous saisissent conjointement.

3. LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Le Défenseur des droits est chargé :

- *De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;*

Les réclamations reçues depuis 10 ans constituent un véritable vivier d'informations sur les pratiques discriminatoires et les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes. **Poursuivant une stratégie combinant l'approfondissement des connaissances sur les réclamations qu'il reçoit et sur la manière avec laquelle naît et se concrétise la discrimination, le Défenseur des droits souhaite mobiliser tous ses leviers d'intervention pour mieux appréhender les situations de discrimination et repousser les limites de l'effectivité des droits.**

Sa compétence croisée avec les droits et libertés dans les services publics, la déontologie de la sécurité et les droits de l'enfant, lui permet d'appréhender de manière intersectionnelle des questions concernant les publics discriminés les plus vulnérables que le cadre juridique des discriminations, seul, ne réussit pas à traiter.

L'exemple des inégalités que subissent les personnes handicapées est éclairant

À l'occasion du 10e anniversaire de la loi du 11 février 2005, le Défenseur des droits a ainsi publié un rapport qui dresse le bilan des nombreuses actions qu'il a engagées, entre 2005 et 2015, pour la défense des droits des personnes handicapées, illustrant son implication soutenue dans ce domaine. De par la transversalité de ses missions et le déploiement de son action sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les collectivités d'outre-mer, le Défenseur des droits est, en effet, en première ligne pour connaître les difficultés qui jalonnent la vie quotidienne des personnes handicapées et veiller à la mise en œuvre de leurs droits. Dix ans après la promulgation de la loi de 2005, le rapport fait apparaître un bilan contrasté : si de nombreux progrès ont été réalisés, d'importants retards subsistent. À titre d'exemple, en matière d'éducation, s'il est indéniable que la loi a donné une véritable impulsion à la scolarisation des enfants handicapés en milieu ordinaire, il n'en reste pas moins que plusieurs milliers d'enfants handicapés se trouvent encore aujourd'hui privés de leur droit fondamental à l'éducation faute de places en établissement ou service médico-social. De même, en matière d'emploi, malgré un cadre juridique qui se veut très protecteur et un engagement continu des différents acteurs, l'emploi constitue le premier domaine dans lequel s'exercent les discriminations fondées sur le handicap.

Afin de mesurer concrètement la situation dix ans après la promulgation de la loi du 11 février 2005, le Défenseur des droits s'est rendu dans le département du Nord pour y rencontrer les responsables de la maison départementale des personnes handicapées et ses interlocuteurs associatifs, puis y visiter un établissement recevant des personnes âgées handicapées et ordinaires. Ce déplacement a également été l'occasion de la visite d'un établissement belge accueillant des personnes handicapées de nationalité française.

A LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'EMPLOI RESTE UN OBJECTIF CENTRAL

L'accès à l'emploi

Le marché du travail connaît des tensions majeures et l'accès à l'emploi est un parcours d'obstacles qui favorise les pratiques discriminatoires. Si l'ampleur du phénomène est connue, la répression reste insuffisante pour avoir un impact significatif.

D'une part, il existe un écart évident et important entre la réalité des discriminations et le nombre de réclamations auprès du Défenseur des droits. La promotion de l'égalité et de l'accès aux droits a notamment pour objectif de le réduire.

D'autre part, au regard du nombre important de réclamations en matière de discriminations à l'embauche, les résultats obtenus lors des instructions et des enquêtes menées par l'Institution ne sont pas satisfaisants, notamment s'agissant des discriminations liées à l'origine.

Pour améliorer le traitement de ces dossiers, le pôle Emploi privé a constitué un groupe de travail visant à étudier spécifiquement les réclamations relatives à des refus d'embauche en raison de l'origine qui n'ont pas prospéré, afin de renouveler les méthodes d'enquête employées et mieux administrer la charge de la preuve.

Plus de 1 500 dossiers ont ainsi été analysés et 600 dossiers ont été sélectionnés afin de nourrir une réflexion sur les orientations à donner.

Certains constats peuvent d'ores et déjà être effectués. Les enquêtes menées réussissent à prospérer lorsqu'un test de situation effectué par le réclamant amenant des réponses contradictoires de l'employeur, permet de fonder une demande de justification. En 2015, ces enquêtes ont dans plusieurs cas pu donner lieu à des décisions ayant mené ensuite à une indemnisation du réclamant par voie de transaction.

Au-delà du test de discrimination, les situations qui permettent de rapporter la preuve sont celles où la candidature rejetée peut être comparée à d'autres candidatures et où il est possible d'accéder aux traces laissées par les auteurs de la discrimination lors de l'opération de recrutement. La durée de

conservation des informations devient donc un véritable enjeu de l'effectivité de la protection contre les discriminations à l'embauche.

Déjà en 2015, le Défenseur des droits a voulu renforcer l'accès à la preuve de ces discriminations, eu égard à la durée de conservation des informations collectées dans le cadre des processus d'embauche. Il a travaillé conjointement avec la CNIL afin que ces archives soient conservées pendant une durée correspondant au délai de prescription fixé à cinq ans en matière de discrimination dans l'emploi (MLD/2015-104, 20 mai 2015).

Les personnes transgenres rencontrent également des difficultés lors de l'embauche. Ainsi, dans un dossier où la réclamante avait reçu une promesse d'embauche comme animateur, sur la seule base d'un entretien téléphonique et de son CV, elle a été écartée après s'être présentée pour sa première intervention : l'employeur constatant qu'elle était transgenre, a décidé de ne pas donner suite. Dans un jugement du 4 juin 2015, le conseil de prud'hommes de Tours, s'appuyant sur l'enquête du Défenseur des droits, a octroyé une somme correspondant à cinq mois de salaire à titre de dédommagement de son préjudice. (MLD/2013-203, 4 novembre 2013).

Les conditions d'âge, minimal ou maximal, restent une entrave à l'accès à certains emplois publics. Le mouvement de suppression progressive de ces freins, amorcé depuis quelques années, a connu de nouvelles avancées en 2015. Le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil d'État dans un dossier relatif à l'âge minimum de 40 ans exigé des candidats au second concours de l'agrégation en droit public, estimant qu'il n'était pas justifié par des éléments objectifs et constituait une discrimination (MLD/2015-020, 20 janvier 2015). Le Conseil d'État, a annulé le rejet de la candidature au motif que la différence de traitement ne répondait à aucune exigence professionnelle essentielle et déterminante (CE., 26 janvier 2015, n° 373746).

Le Défenseur des droits a également recommandé la suppression de la limite d'âge fixée à 50 ans pour l'accès au concours de praticien hospitalier de la fonction publique de la Polynésie française (MLD/2015-36, 20 février 2015).

Les intermédiaires de l'emploi sont régulièrement réunis par le Défenseur des droits pour favoriser les échanges et encourager leur mobilisation, par le biais de la Charte « **Ensemble pour l'égalité dans les recrutements** », et la diffusion d'affiches et d'un **dépliant** informant les candidats à l'emploi de leurs droits face aux discriminations à l'embauche. Un guide destiné aux professionnels a été élaboré, avec leur appui, pour préciser les risques juridiques et les bonnes pratiques à mettre en place pour « **Recruter avec des outils numériques sans discriminer** ».

Le déroulement de carrière

Cette année encore, **force est de constater la persistance de la différence de rémunération entre femmes et hommes**.

Le Défenseur des droits a reçu les résultats d'une étude sur la situation des femmes dans la fonction publique. Cofinancée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le Défenseur des droits et lancée en 2013, **elle fait état d'un écart de salaire moyen de 12 % entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (contre 19 % dans le secteur privé)** et d'une progression dans l'échelle des rémunérations plus difficile pour les femmes. La ségrégation professionnelle persiste également dans le secteur public et encourt de fortes conséquences sur ces écarts de rémunération, alors que la maternité reste une source majeure d'inégalités salariales. Les résultats de ces recherches constituent aujourd'hui des moyens de mobilisation contre ces inégalités persistantes au sein d'une fonction publique qui s'est à tort longtemps pensée exemplaire en raison des vertus égalitaires du concours et du cadre d'emploi.

En ces périodes de tensions il apparait important de souligner que **les réclamations en matière de discrimination fondée sur l'origine dans la carrière** se distinguent en ce qu'elles évoquent la plupart du temps des discriminations directes manifestant des situations de violence et de souffrance au travail. Ces violences prennent la forme de harcèlements par les supérieurs hiérarchiques et les collègues. Or, en dépit d'une jurisprudence très claire, lorsque les salariés et les agents publics s'en plaignent, les employeurs tardent à réagir, ou réagissent de manière insuffisante, affichant une grande réticence à sanctionner les auteurs. Plus la situation est grave, plus le contexte de travail rend le traitement du dossier lourd pour la victime, et ce

problème s'amplifie avec la taille des entreprises. Le poids de la plainte pèse sur la victime, problème important en termes d'effectivité des droits.

Dans l'emploi, des difficultés surgissent dès que **l'état de santé du salarié** se trouve altéré, et le refus de coopérer de l'employeur s'apparente encore souvent à du harcèlement. Bien que la jurisprudence relative au reclassement d'un salarié inapte soit désormais bien établie, les réclamations adressées au Défenseur des droits portant sur l'état de santé demeurent très nombreuses. Le juge peut condamner l'employeur à verser des sommes substantielles ainsi qu'à prononcer la réintégration au sein de la société. L'expérience contentieuse du Défenseur des droits en la matière est souvent sollicitée. Mais les procédures peuvent être très longues. Au terme de sept années de procédures, et après renvoi de la Cour de cassation, la Cour d'appel d'Agen, a considéré, dans un dossier où le Défenseur des droits a présenté des observations, que le véritable motif du licenciement était l'état de santé du salarié et prononcé la nullité du licenciement pour discrimination (MLD/ 2012-68, 24 mai 2012). Elle a condamné la société à verser une somme de 28 200 euros pour dommages-intérêts et fait droit à la demande du salarié en ordonnant sa réintégration au sein de la société. En outre, elle a condamné l'employeur au paiement des rappels de salaires d'un montant de 392 000 euros en raison de la nullité du licenciement.

B GARANTIR L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES

Les pratiques discriminantes en matière de biens et services portent particulièrement atteinte au quotidien des personnes et à leurs conditions de vie. Par exemple, dans le secteur bancaire, le **droit au compte** constitue un enjeu majeur d'accès au droit pour toutes les personnes en situation de précarité, qu'elles soient récemment arrivées sur le territoire national et/ou sans domicile fixe (2015-108, 13 mai 2015 / 2015-281, 21 décembre 2015 et 2015-302, 21 décembre 2015).

On observe également des pratiques discriminatoires liées au nom des personnes qui illustrent la persistance de préjugés qui portent atteinte à l'identité même de la personne, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées par les femmes mariées de disposer librement de leur nom, mais également des obstacles rencontrés par les personnes transsexuelles, pour que soient pris en compte leurs changements de prénom et/ou de sexe. Sollicité par une association, le Défenseur des droits a adopté une recommandation générale visant à rappeler le cadre légal, et à souligner que le titre de civilité n'a aucune valeur juridique, étant un simple usage social et non un élément de l'état civil (MLD/2015-228, 8 octobre 2015).

Le Défenseur des droits a également été saisi de réclamations relatives aux **restrictions à l'accès au mariage pour tous** posées par la circulaire du 29 mai 2013 présentant la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, en ce qu'elle exclut les ressortissants de onze nationalités en raison des conventions bilatérales passées avec ces pays. Le Défenseur des droits a estimé que de tels refus de mariage revêtaient un caractère discriminatoire notamment au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme et a décidé de présenter ses observations devant la Cour de cassation (MLD/2014-72, 9 avril 2014). Dans sa décision rendue le 28 janvier 2015, elle considère que la loi marocaine interdisant le mariage aux personnes de même sexe était incompatible avec l'ordre public français. Le Défenseur des droits a ensuite invité la Garde des Sceaux à tirer les conséquences de cette décision qui devrait s'appliquer à l'ensemble des ressortissants étrangers dont le pays proscrit le mariage homosexuel en envisageant une éventuelle réforme de la circulaire du 29 mai 2013. Cette dernière n'a pas été modifiée, et le Défenseur des droits continue d'interpeller la ministre en ce sens.

Les réclamations reçues par le Défenseur des droits mettent en lumière que les discriminations fondées **sur l'expression religieuse** se concrétisent au quotidien dans l'accès aux biens et services. Les femmes portant un voile en restent les principales victimes. On a pu observer dans les semaines qui ont suivi les attentats de janvier 2015

que les saisines reçues montraient une augmentation significative des situations s'accompagnant de violences verbales et d'agressivité à connotation raciste à l'égard des personnes perçues comme appartenant à la communauté musulmane, et notamment dans le contexte de gestes d'agressivité de la part de voisins ou de passants.

Ces situations se produisent dans les lieux publics et les lieux de vie, et notamment dans les relations entre voisins, à l'égard desquels le Défenseur des droits appelle la vigilance de tous les gestionnaires de biens et services et particulièrement des bailleurs sociaux.



Le Défenseur des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière .../... de lutte contre les discriminations (article 11 de la loi organique relative au Défenseur des droits).

M. Patrick Gohet,
adjoint au Défenseur des droits, vice-président du collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité

Ce collège est composé de huit membres :

M. Rachid Arhab, journaliste, Mme Gwénaële Calvès, professeure de droit public à l'université Cergy-Pontoise et spécialiste du droit de la non-discrimination, M. Yves Doutriaux, Conseiller d'État, Mme Dominique Guirimand, conseillère honoraire à la Cour de cassation, Mme Françoise Laroudie, secrétaire générale de l'Arche en France, M. Jamel Oubechou, militant associatif, Mme Françoise Vergès, chercheure et M. Mansour Zoberi, directeur de la diversité et de la solidarité, Groupe Casino.

Le collège *Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité* s'est réuni à 5 reprises en 2015. Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur des projets de recommandations concernant les discriminations à l'embauche (**MLD/2015-114 du 20 mai 2015 ; MLD/2015-140 du 9 juillet 2015 ; 2015-264 ; 2015-104**). Ce collège a également débattu des premières décisions du Défenseur des droits mettant en œuvre le nouveau critère de la résidence, dans les domaines de l'emploi (**MLD/2015-63 du 20 mai 2015**), et de l'accès aux services (**MLD/2015-97 du 20 mai 2015 ; MLD/2015-101 du 30 septembre 2015**).

Les principaux motifs de réclamations
adressées à l'Institution dans le domaine de la lutte contre les discriminations
(ensemble des données en %)

	Emploi	Service public	Biens et services	Éducation Formation	Logement	Total
Origine, (Race), Éthnie	9,6	6,2	2,8	1,3	2,7	22,6
Handicap	8,3	4,1	2,9	3,7	2,1	21,1
État de santé	9,6	0,7	1,2	0,7	0,6	12,8
Âge	4,3	0,7	1,3	0,3	0,3	6,9
Activités syndicales	5,5	-	0,1	-	-	5,6
Grossesse	4,5	0,1	0,1	0,1	-	4,8
Situation de famille	2,5	0,6	0,7	-	0,6	4,4
Sexe	3,1	0,3	0,8	0,1	0,1	4,4
Convictions religieuses	1,4	0,6	0,6	0,7	0,1	3,4
Nationalité	0,6	1,7	0,3	0,1	0,1	2,8
Apparence physique	1,3	0,7	0,5	0,2	-	2,7
Lieu de résidence	0,8	0,5	0,9	0,2	0,2	2,6
Opinion politique	0,9	0,2	0,3	-	0,1	1,5
Orientation sexuelle	0,7	0,4	0,2	-	0,2	1,5
Autres	1,2	0,9	0,5	0,2	0,1	2,9
Total général	54,3	17,7	13,2	7,6	7,2	100

La rubrique « Autres » regroupe les critères tenant au patronyme, à l'identité sexuelle, aux mœurs, aux caractéristiques génétiques et aux critères uniquement présents en droit communautaire et européen, qui représentent environ **3 % des saisines en matière de discrimination.**

Logement : les principaux critères de discrimination

Origine, (Race), Éthnie

Logement privé	1%
Logement social	1,7%

Handicap

Logement privé	0,9%
Logement social	1,2%

Situation de famille

Logement privé	0,2%
Logement social	0,4%

État de santé

Logement privé	0,1%
Logement social	0,5%

7,2% des dossiers de réclamation dans le domaine de la lutte contre les discriminations concernent le logement

Emploi : les principaux critères de discrimination

Origine, (Race), Éthnie
6,6% Emploi privé — 3% Emploi public

Handicap
3,6% Emploi privé — 4,7% Emploi public

Grossesse
3,2% Emploi privé — 1,3% Emploi public

Sexe
2,2% Emploi privé — 0,9% Emploi public

Convictions religieuses
0,9% Emploi privé — 0,5% Emploi public

État de santé
4,7% Emploi privé — 4,9% Emploi public

Activités syndicales
3,9% Emploi privé — 1,6% Emploi public

Âge
1,9% Emploi privé — 2,4% Emploi public

Situation de famille
1,4% Emploi privé — 1,1% Emploi public

Apparence physique
1% Emploi privé — 0,3% Emploi public

54,3% des dossiers de réclamation dans le domaine de la lutte contre les discriminations concernent l'emploi

4. LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ

Le Défenseur des droits est chargé :

- *De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.*

Pour l'exercice de ses compétences, le Défenseur des droits est assisté par le collège « Déontologie de la sécurité », qu'il préside ; le collège est vice-présidé par son adjointe dans ce domaine.

Au cours de l'année 2015, le Défenseur des droits a poursuivi le déploiement de l'ensemble de ses pouvoirs au service d'un meilleur respect de la déontologie de la sécurité. C'est ainsi qu'au-delà du traitement des saisines des réclamants, d'actions de formation auprès des acteurs de la sécurité, et d'avis rendus au Parlement, le Défenseur des droits s'est appuyé pour la première fois dans ce domaine sur son réseau territorial, dans le cadre d'une expérimentation visant à mettre en œuvre des médiations localement.

Depuis le 1er octobre 2015, six délégués couvrant cinq régions – Rhône-Alpes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Centre, Auvergne et Pays de Loire – et deux départements – Savoie et Haute Savoie – ont commencé à traiter, par le biais de la médiation, des réclamations relevant du domaine de la déontologie de la sécurité et mettant en cause des policiers et gendarmes, dans des affaires de propos déplacés et de refus de plainte, par le biais de médiation. Après deux mois d'expérimentation, des solutions ont ainsi été trouvées dans six dossiers.

Il a également pour la première fois présenté des observations devant une juridiction, la Cour d'appel de Paris, sur la question sensible des contrôles d'identité discriminatoires. Enfin, il a renforcé son action internationale dans ce domaine.

A LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS

De la recommandation aux observations devant les juridictions

Le Défenseur des droits a émis des recommandations d'ordre général dans 10 % de l'ensemble des dossiers traités en 2015.

C'est ainsi par exemple, que dans sa décision MDS/2015-148, du 1er octobre 2015, le Défenseur des droits, suivant son prédécesseur dans son rapport « relatif aux relations police citoyens et aux contrôles d'identité » de 2012, a rappelé que tout ressenti négatif à l'issue d'une intervention des forces de sécurité, concernant des propos perçus comme inconvenants ou des contrôles d'identité dits abusifs ou vécus comme tels, participe à l'aggravation des tensions entre ces forces et la population et met en cause la légitimité de l'action de l'État.

Le Défenseur des droits estime que les bonnes relations entre les forces de l'ordre et la population sont un enjeu majeur et il poursuivra son engagement pour les améliorer. Il a ainsi recommandé que des explications soient données aux personnes contrôlées par les fonctionnaires de police ou les militaires de la gendarmerie concernant les motifs de recours à un contrôle d'identité.

Le Défenseur des droits poursuit depuis sa création une réflexion sur les modalités des contrôles d'identité qui ont fait l'objet d'un rapport à l'automne 2012. Dans le cadre de ces travaux, il a présenté des observations auprès de la Cour d'appel de Paris à l'occasion d'une saisine portée par treize jeunes gens d'origine africaine et nord-africaine qui estimaient avoir fait l'objet de contrôles d'identité discriminatoires en raison de leurs origines (MSP-MDS-MLD/2015-021, 3 février 2015). Dans plusieurs arrêts du 24 juin 2015, reprenant le raisonnement et l'argumentation du Défenseur des droits, la Cour d'appel a condamné l'État en raison du caractère discriminatoire de cinq de ces contrôles d'identité, sur le fondement de l'article L.141-1 du Code de l'organisation judiciaire. **Le Défenseur des droits a publiquement salué cette décision qui est de nature à *« faire avancer le débat sur la nécessaire régulation des contrôles d'identité, dans la double perspective, souhaitée par tous, d'une action mieux ciblée, gage d'une efficacité accrue des forces de l'ordre, et d'une amélioration de leurs relations avec la population*** ».

L'État et les personnes dont l'appel n'a pas été accueilli se sont pourvus en cassation et le Défenseur des droits présentera des observations devant la Cour de cassation.

Le Défenseur des droits a également constaté **des manquements individuels justifiant des demandes d'engagement de poursuites disciplinaires**. On en présentera trois illustrations.

D'une part, la décision MDS/2015-175 du 10 juillet 2015 relative à des propos et gestes déplacés d'un fonctionnaire de police au cours d'une intervention dans un supermarché, le 12 avril 2013, et des manquements constatés au cours de l'enquête en découlant, réalisée par son supérieur hiérarchique.

D'autre part, la décision MDS/2015-138 du 21 mai 2015, concernant les circonstances dans lesquelles M. X. a été interpellé par des fonctionnaires de police qui ont provoqué sa chute avec leur voiture alors que le réclamant circulait sur une moto non homologuée, sans casque, le 25 juin 2012.

Enfin, la décision MDS/2015-139 du 21 mai 2015 concernant la violation par un fonctionnaire de police de ses obligations de discrétion et de secret professionnel pour avoir divulgué à l'employeur de Mme X, éducatrice spécialisée de profession, les circonstances de son interpellation par un équipage de police pour des faits d'ivresse publique et manifeste.

Plusieurs réclamations dénonçant **des mesures inutiles ou excessives au cours d'opérations de maintien de l'ordre** sont régulièrement soumises au Défenseur des droits. Certaines de ces mesures sont prises malgré l'absence de trouble à l'ordre public lors de manifestations pacifiques, à l'instar des réunions du collectif des « *Veilleurs* » ou « *Mères veilleuses* », né de la contestation relative à la loi ouvrant le mariage aux personnes de même sexe.

Le Défenseur des droits a rendu récemment deux décisions significatives **sur la pratique sommairement appelée « encagement » de manifestants,** qui consiste à imposer à un groupe de personnes présent sur l'espace public, une mesure de confinement, d'encerclement ou d'isolement pour un temps déterminé. Cette mesure a ainsi été imposée à une soixantaine de mères de famille et d'enfants, du collectif « les Mères veilleuses », qui ont été privés de leur liberté durant presque trois heures à l'occasion d'un rassemblement à proximité du ministère de la Famille, le 9 décembre 2013.[6] Le Défenseur des droits a conclu que cet encerclement était « *manifestement disproportionné, notamment au regard de sa durée et du risque quasi-inexistant de trouble que les manifestantes étaient susceptibles de causer à l'ordre public* ».

Le Défenseur des droits avait déjà eu l'occasion de souligner, à travers une décision rendue le 21 mai 2015, « ***que toute restriction aux libertés, en particulier d'expression, de réunion, de manifestation ainsi que d'aller et venir, doit être strictement proportionnée au but poursuivi*** »[7]. Une manifestante s'était plainte d'avoir été encerclée par des fonctionnaires de police et maintenue dans la rue, avec d'autres manifestants venus à l'appel de la Ligue des droits de l'Homme (LDH) à l'occasion d'une visite de Manuel Valls à Asnières-sur-Seine, durant plus de trois heures, le 28 janvier 2013.

Dans une précédente décision, adoptée le 24 novembre 2014 relative aux circonstances dans lesquelles une personne assistant au défilé militaire du 14 juillet 2013 avait été soumise à un contrôle d'identité et s'est vue retirer son fanion en tissu floqué du logo du mouvement « La Manif' pour tous », le Défenseur des droits avait notamment recommandé de faire supprimer l'interdiction générale faite au public présent dans les périmètres contrôlés à l'occasion du défilé militaire du 14 juillet de détenir des « *banderoles, affiches et tout autre support portant une revendication* »[8].

La question des armes de force intermédiaire

Un autre sujet de préoccupation du Défenseur des droits, est celui de l'emploi des armes dites de force intermédiaire. Il se saisit d'office régulièrement d'affaires dans lesquelles une telle arme est susceptible d'avoir causé un dommage d'une particulière gravité (comme une mutilation ou infirmité) et rend régulièrement des décisions sur l'usage de ces armes.

Le Défenseur des droits s'était ainsi saisi d'office du déroulement de l'intervention de militaires de la gendarmerie à l'égard d'une personne (M. X.) menaçant d'attenter à ses jours, de l'usage du pistolet à impulsions électriques taser X26® lors de cette intervention, et des circonstances du décès de cette personne, peu après son interpellation (Décision MDS-2015-171 du 3 juillet 2015).

Le Défenseur des droits a constaté un manque de communication entre les différentes unités de la gendarmerie. Il a regretté que l'éventualité d'un problème cardiaque, comme celle de la consommation de médicaments psychotropes et d'un état physique et psychique particulier de la victime le jour des faits, tout comme les propos de la compagne de M. X. sur l'état de santé de celui-ci, n'aient pas été suffisamment pris en considération en vue d'une négociation plus pertinente et de la détermination d'une stratégie d'intervention plus adaptée à la réalité de la situation.

Le dispositif militaire mis en œuvre est alors apparu comme disproportionné au regard de l'élément déclencheur (un appel aux pompiers par la compagne de M. X. concernant l'état de santé de celui-ci) et de la situation réelle, en ce qu'il a contribué à la dramatisation de la situation.

Le Défenseur des droits, tout en s'interrogeant sur la rapidité avec laquelle le tir de taser X26® était intervenu, au regard de la situation de vulnérabilité de M. X., n'a pas relevé de manquement à la déontologie à l'encontre des deux militaires intervenus dans le tir, au vu notamment des éléments dont ils avaient connaissance.

Le Défenseur des droits a cependant recommandé de rappeler à l'ensemble des militaires habilités au taser X26® et présents le jour des faits, que toute information relative à l'état de santé d'une personne, y compris éventuelle, et plus généralement toute information relative à des précautions d'emploi d'une arme, doit être portée à la connaissance des militaires lorsqu'ils en envisagent l'usage.

Cette affaire n'est évidemment pas sans lien avec les nouvelles recommandations générales qu'a formulées le Défenseur des droits sur les armes de force intermédiaire -Flash-ball superpro®, LBD 40×46 et Taser X26® (décision MDS/2015-147 du 16 juillet 2015).

B LES CONTRIBUTIONS À LA RÉFLEXION ET AUX PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Le Défenseur des droits est particulièrement vigilant sur les questions de sécurité et rend régulièrement des avis aux parlementaires afin d'éclairer les débats publics.

Il a ainsi rendu **un avis (avis 2015-06 du 16 avril 2015) sur le maintien de l'ordre** présenté devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, le 6 avril 2015. Dans cet avis, le Défenseur des droits a notamment dénoncé plusieurs types de pratiques attentatoires à la liberté d'aller et venir et/ou à la liberté d'expression, et a interrogé les pouvoirs publics, à différents titres, sur l'adéquation des moyens préventifs et répressifs employés au regard du réel trouble ou risque de trouble à l'ordre public présenté par les participants à une manifestation.

Le Défenseur des droits a été auditionné par la mission d'information du Sénat sur la « *Sécurité dans les gares face à la menace terroriste* ». Si le Défenseur des droits souscrit pleinement à l'objectif légitime de sécurité publique dans les moyens de transports et les emprises ferroviaires de la SNCF et de la RATP, il relève que la proposition de loi confère à des agents privés de sécurité des prérogatives coercitives qui relèvent de missions de sécurité publique, choix qui emporte nécessairement une série de précautions qu'il énumère dans son avis n°15-28 du 11 décembre 2015.

Ainsi, le Défenseur des droits préconise de règlementer plus précisément les conditions d'exercice et de contrôle des mesures de contraintes susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre du public dans les emprises ferroviaires et les trains de la SNCF et de la RATP, afin d'éviter la création de nouvelles sources de tensions dans les relations population/représentants de l'autorité. Il propose notamment de préciser les circonstances et les motifs des interventions ainsi que de prévoir les critères objectifs de sélection des passagers soumis à des actes coercitifs. Également, la mise en place d'un système de traçabilité des contrôles effectués par les agents est proposée afin de répondre à la nécessaire lisibilité de ces nouvelles missions de sécurité publique.

La formation des acteurs de la sécurité

Dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'Intérieur et le Défenseur des droits, celui-ci a développé au cours de l'année 2015 une série de 20 sessions de formations en direction des 233e, 234e et 235e promotions des élèves gardiens de la paix formés dans les dix écoles de police nationale, touchant au total 2109 élèves policiers. Ces actions de formation ont pour objectif d'apporter des éléments de connaissances sur :

- les missions et les actions du Défenseur des droits ;
- les discriminations directes et indirectes interdites par la loi ;
- l'action du Défenseur des droits concernant le respect des règles de déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, avec un regard particulier sur les contrôles d'identité.

Le Défenseur des droits, son adjointe et ses agents sont également intervenus à Saint-Cyr au Mont d'Or auprès des élèves commissaires, à Cannes-Écluse, auprès des élèves officiers de l'École nationale supérieure de police (ENSP), à Melun, auprès des élèves officiers à l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN), à Agen, auprès des élèves de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), et au Centre national de la fonction publique territorial (CNFPT) de Pantin auprès des policiers municipaux d'Île-de-France.

Au-delà, l'une des initiatives du Défenseur des droits **a été de renforcer ses partenariats avec des institutions internationales et ses homologues étrangers et d'en développer de nouveaux**.

Il a reçu la délégation du **Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT)** à l'occasion de sa visite périodique en France pour

lui faire part de ses observations concernant les problématiques se dégageant des saisines dans le champ de la déontologie de la sécurité. Il a notamment évoqué les recommandations générales émises par l'Institution relevant du domaine du CPT (décision MDS/2014-107 du 9 janvier 2015 sur les moyens de contrainte et de surveillance lors des extractions médicales de personnes détenues ; décision MDS/ 2015-10 du 6 février 2015 sur l'ivresse publique et manifeste ; décision MDS/2014-118 du 1er août 2014 sur l'usage des vidéos lors des procédures disciplinaires pénitentiaires, etc.). A été également évoqué l'aboutissement des différentes procédures disciplinaires et judiciaires mettant en cause des agents forces de sécurité.

Le Défenseur des droits a organisé le 23 mars 2015, à Paris, la deuxième réunion du réseau « Independent Police Complaints' Authorities' Network » (IPCAN), qui regroupe plus d'une dizaine de ses homologues internationaux. Pour rappel, le Défenseur des droits avait été à l'initiative du lancement de ce réseau, lors d'une première rencontre à Paris en 2013. Parmi les quatre institutions qui ont précédé le Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) était en effet la seule à ne pas disposer d'un réseau de correspondants internationaux.

La deuxième rencontre IPCAN a eu pour thème « **L'encadrement démocratique des foules** ». Elle a été ouverte à de nombreux praticiens, membres des force de sécurité et spécialistes du maintien et du rétablissement de l'ordre, tant français qu'européens, des représentants du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ainsi que des chercheurs investis dans ce domaine.

Enfin, le Défenseur des droits a participé, au titre d'un programme de la Commission européenne, à un jumelage institutionnel pour l'établissement de l'Ombudsman turc, afin de présenter aux experts de cette jeune institution l'organisation des forces de sécurité en France, les organes de contrôle internes et externes qui s'y rattachent, des thématiques pratiques issues des réclamations traitées par le Défenseur des droits telles que le maintien de l'ordre, la proportionnalité de l'usage de la force, les différentes mesures de privations de liberté, etc...



Le Défenseur 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).

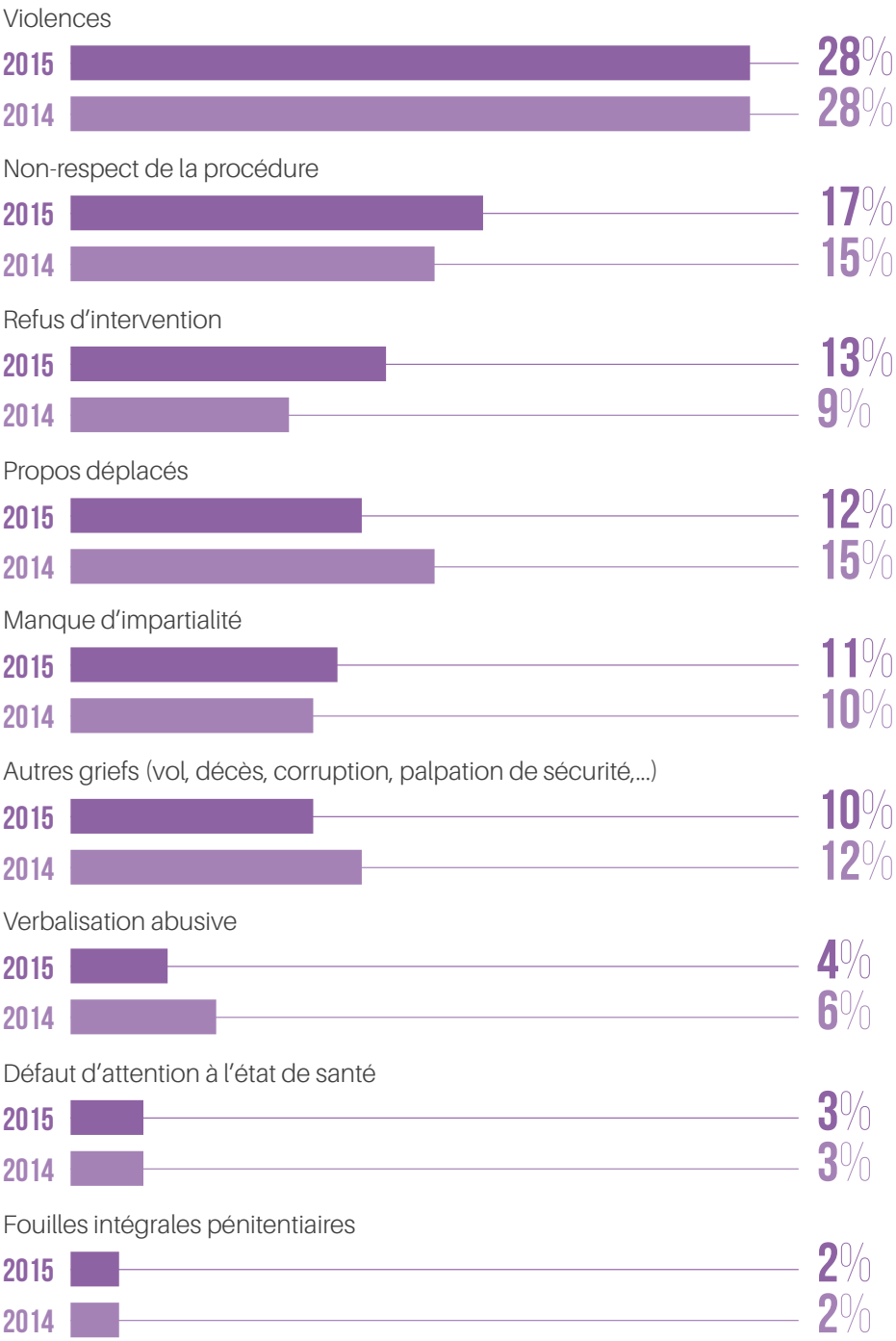
Mme Claudine Angeli-Troccaz,
adjointe du Défenseur des droits, vice-présidente du collège Déontologie de la sécurité

Ce collège est composé de huit membres :

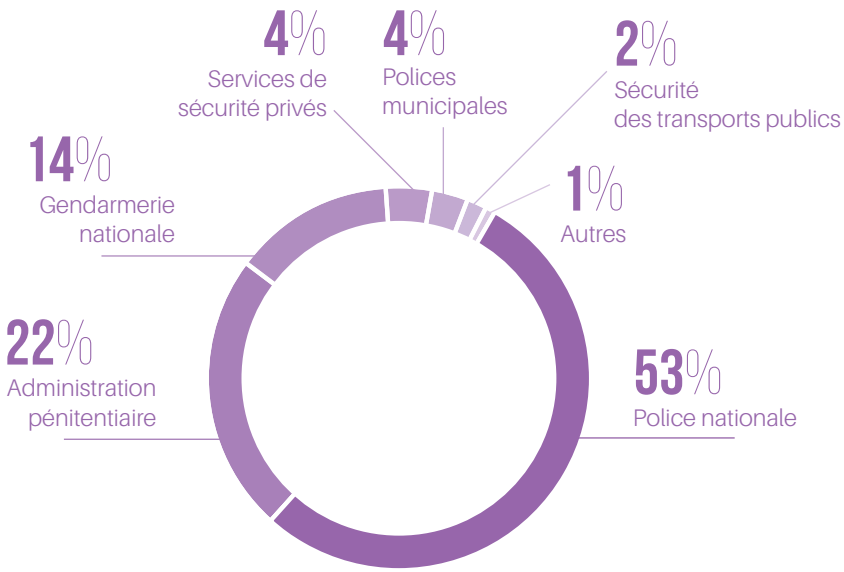
Mme Nicole Borvo Cohen-Séat, sénatrice honoraire, Mme Nathalie Duhamel, ancienne secrétaire générale de la CNDS, M. Jean-Charles Froment, professeur de droit public et directeur de l'IEP de Grenoble, Me Sabrina Goldman, avocate au barreau de Paris, M. Jean-Pierre Hoss, Conseiller d'État honoraire, Mme Sarah Massoud, juge d'instruction au Tribunal de grande instance de Créteil, Mme Cécile Petit, première avocate générale honoraire à la Cour de cassation et Mme Valérie Sagant, magistrate et directrice adjointe de l'École Nationale de la Magistrature.

Le collège *Déontologie de la sécurité* s'est réuni à cinq reprises en 2015. Au-delà des échanges et des débats qui l'ont animé, il a notamment été consulté sur des projets de recommandations concernant les modalités de prise en charge des cas d'ivresse publique et manifeste (**MDS/2015-10 du 6 février 2015**) ainsi que sur les circonstances d'interventions des forces de l'ordre lors de manifestations (**MDS/2015-126 du 21 mai 2015 ; MDS/2015-298 du 25 novembre 2015**). Ce collège a également traité des cas de discriminations mettant en cause un agent de sécurité privée (**MDS-MLD/ 2015-17**) et un policier municipal (**MDS-MLD/ 2015-57 du 20 mars 2015**).

Les principaux motifs de réclamations
adressées à l'Institution dans le domaine de la déontologie de la sécurité



Activités de sécurité en cause



Augmentation des dossiers de réclamation mettant en cause la police nationale par rapport à l'année 2014.

DÉFENDRE LES DROITS ET PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Le Défenseur des droits étend ses interventions au cadre européen et international. Il entretient des relations régulières avec les différentes structures de suivi de la mise en œuvre des engagements de la France en matière de droits fondamentaux et contribue à leurs travaux.

Une année de renforcement des liens avec les institutions européennes

Jacques Toubon a rencontré l'ensemble des **Commissaires de l'UE** compétents sur les champs d'intervention du Défenseur des droits[9] (février et juillet 2015). L'objectif était de proposer un renforcement de la coopération et d'échanger, entre autres, sur la défense des droits fondamentaux des migrants et demandeurs d'asile, la lutte contre le racisme, la défense des droits des enfants ainsi que sur les modalités possibles de coopération.

Le Défenseur des droits coopère activement avec d'autres organes tels que la Commission des pétitions du Parlement de l'Union européenne, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance et le Comité européen pour la prévention de la torture.

En mai 2015, il a organisé un séminaire de travail d'une journée avec les fonctionnaires de la Commission Libertés du Parlement européen. À l'invitation du Parlement européen et de la Médiatrice européenne, l'Institution est intervenue en novembre 2015 au cours du séminaire interparlementaire portant sur le thème : « **Rôle de l'Ombudsman dans une démocratie parlementaire moderne : une perspective régionale** ». Organisé dans le cadre du programme de soutien du Parlement européen au renforcement des capacités pour les Parlements des pays des Balkans et de Turquie, ce séminaire a été l'occasion d'échanger sur les bonnes pratiques résultant de l'action du Défenseur des droits : le large spectre des pouvoirs contraignants du Défenseur des droits, la promotion comme outil en faveur d'un meilleur accès aux droits et du respect des libertés fondamentales. En outre, au cours de cette année encore, le Défenseur des droits a exercé sa mission de soutien institutionnel à l'égard du bureau de l'**Ombudsman de Turquie**[10].

Le Défenseur des droits entretient également des relations étroites avec les instances européennes en charge des personnes handicapées. C'est ainsi qu'une délégation conduite par l'Adjoint en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité a rencontré l'Unité de la Direction Emploi de la Commission et le Forum européen le 27 mai 2015.

Le Défenseur des droits a poursuivi sa participation au réseau européen des organismes de promotion de l'égalité, *l'European network of equalitiy bodies*, (*Equinet*) s'agissant notamment de la Directive travailleurs migrants[11] dont la transposition est prévue en 2016. Dans son article 4, la directive prévoit la désignation par chacun des gouvernements d'un organisme compétent en matière de non-discrimination des ressortissants de l'UE à raison de leur nationalité. Une conférence a été organisée sur ce sujet par *Equinet* en lien avec le Défenseur des droits, le 8 décembre 2015 à Paris, pour échanger sur la mise en œuvre de cette nouvelle obligation. Cette conférence a également été l'occasion pour le Défenseur des droits d'appeler le réseau à créer une nouvelle dynamique pour faire face aux nouveaux enjeux de la lutte contre les discriminations.

Le Défenseur des droits s'est en outre attaché à promouvoir à l'échelle européenne la question de la lutte contre le racisme, lors du séminaire annuel de l' organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *l'European Commission against Racism and Intolerance* (**ECRI**), sur la question des réponses des institutions indépendantes à la question du non-recours, en inaugurant le Symposium « No hate web. No hate speech » organisé par la LICRA, en partenariat avec la conférence des OING du Conseil de l'Europe ECRI le 29 mai 2015 et en intervenant à Bruxelles le 2 octobre 2015 lors du Colloque orga-

nisé par la Commission européenne intitulé : « Tolerance and respect : preventing and combating antisemitic and anti-Muslim hatred in Europe » pour présenter la mobilisation « Égalité contre racisme » du Défenseur des droits. Il a en outre reçu une visite d'une délégation de représentants de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe afin de recueillir des éléments d'information sur les progrès effectués par la France depuis le 4e rapport de l'ECRI de 2010, et d'échanger sur l'action de l'Institution en matière de lutte contre le racisme et les discriminations raciales en vue de la préparation de son 5e rapport sur la France.

À la suite de leur rencontre à Strasbourg en décembre 2014, le Défenseur des droits et le **Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Niels Muiznieks** ont noué des contacts réguliers sur l'ensemble de leurs sujets d'intérêt commun et notamment sur la montée de l'expression de l'intolérance et du racisme, la situation des Roms et des gens du voyage, l'accueil des demandeurs d'asile et la situation des migrants de Calais, les conditions d'accueil des mineurs isolés étrangers, la situation des enfants et adultes handicapés sans solution en France.

Un acteur indépendant devant les comités des Nations Unies

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies est un organe de 18 experts indépendants qui contrôle la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par ses États parties, ainsi que les deux protocoles sur l'implication des enfants dans les conflits armés et sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie.

La procédure devant le Comité impose aux États parties de soumettre des rapports périodiques sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet à leurs engagements au titre de la Convention. Celle-ci prévoit en son article 45 un processus de consultation de la société civile, des institutions spécialisées et des institutions de défense des droits de l'homme, lesquelles sont encouragées à soumettre des rapports indépendants au Comité. Ainsi, à l'instar de la Défenseure des enfants en 2003 puis 2008, au titre de l'article 4 de la loi organique, le Défenseur des droits et son adjointe, ont soumis au Comité un rapport indépendant en février 2015 dans le cadre de l'examen du 5e rapport périodique de la France. Le rapport du Défenseur des droits dresse un état des lieux sur le respect des droits de l'enfant garantis par la Convention et formule plus d'une centaine de recommandations. La Défenseure des enfants a participé à la réunion de pré-session du Comité en juin 2015, aux côtés du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et de plusieurs associations spécialisées dans la défense des droits de l'enfant.

Le **Comité des droits des personnes handicapées** (CRPD) est un organe d'experts indépendants qui veille au respect de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) par les États parties. Comme devant le Comité des droits de l'enfant, chaque État doit soumettre un rapport périodique sur la mise en œuvre effective de la Convention. Conformément à ce que stipule l'article 33 de la Convention, en juillet 2011, le Défenseur des droits a été désigné par le gouvernement français, comme mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la CIDPH, en lien avec les pouvoirs publics et la société civile. Il assure, à ce titre, au sein d'un dispositif national, une mission de protection, de promotion et de suivi de l'application de la Convention.

Dans le cadre du suivi de la Convention, le Défenseur des droits coordonne un Comité de suivi, constitué de représentants du Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes et internationales (CFHE), du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et du Comité interministériel du handicap (CIH). Une fois que le rapport initial de la France sera remis au Comité des droits de l'ONU, le Défenseur des droits rendra son rapport d'appréciation, en tant que mécanisme indépendant, afin d'éclairer le CRPD sur la mise en œuvre effective de la Convention.

Un acteur de la francophonie

En tant que Secrétaire général de l'AOMF (Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie), le Défenseur des droits a par ailleurs coordonné les différentes activités de l'association en 2015 et notamment l'organisation de quatre formations thématiques à l'attention des collaborateurs de Médiateurs et le soutien aux institutions de Médiation du Togo, Guinée, Burkina Faso, Bénin.

Il a en outre organisé son IX^{e} Congrès à Québec, à l'occasion duquel l'AOMF a adopté la Déclaration de Québec, appelant au renforcement et à la consolidation des institutions de médiation en tant que promotrices des valeurs démocratiques et de la bonne gouvernance, gardiennes de l'intégrité de l'Administration, de l'État de droit et du respect des droits de l'Homme. Parmi les mécanismes de consolidation des institutions, l'AOMF dispose d'un site internet et d'un recueil de doctrines de l'Ombudsman qui est un outil de référence, de partage et de comparaison.

IV. DES MOYENS : FINANCES ET RESSOURCES HUMAINES

1. LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Sont présentées ici les principales données chiffrées concernant les ressources financières dont dispose l'Institution pour mener à bien sa mission.

Le budget total de l'Institution inscrit au programme 308 (Protection des droits et des libertés dont le Secrétaire général du Gouvernement est responsable), soit 27 436 842 M€ en crédits de paiements disponibles après réserve de précaution et remontée au programme, a été consommé à hauteur de 97,33 %. La création et la montée en puissance progressive du département Promotion de l'égalité et accès aux droits (PEAD) à compter du 1er trimestre 2015, n'a pas permis de réaliser sur l'exercice 2015 certaines des actions ou études projetées inscrites au budget.

Le tiers des crédits de fonctionnement a été consacré aux dépenses de loyer des locaux occupés actuellement par l'Institution à Paris (rue Saint-Florentin et rue Saint-Georges).

Les opérations de modernisation de la chaîne de la dépense en lien avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel et la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, ont été poursuivies et intensifiées. Alors que les fournisseurs du Défenseur des droits y sont incités, désormais 9 % d'entre eux suivent un processus dématérialisé de règlement de leurs factures, soit 15 % des factures reçues, dont le délai de paiement est inférieur à 4 jours pour un délai global de 7,59 jours (-13 % par rapport à 2014). Le taux d'anomalie sur les demandes de paiement passe de 2,97 % à 0,53 %.

L'Institution est depuis 2015 rattachée à la quasi-totalité des marchés proposés par les services du Premier ministre ou par l'UGAP. De même, l'ouverture à l'Institution des marchés de communication du Service d'information du Gouvernement élargit le nombre de prestataires auxquels il est possible de recourir au sein de procédures sécurisées.

Début novembre 2015, le logiciel Chorus DT a été mis en place au sein de l'Institution pour la gestion et la facturation intégrée des déplacements des agents et les délégués du réseau territorial ; cet outil permettra d'optimiser le traitement des factures et d'accélérer le versement des frais de mission tout en réduisant la charge administrative qui incombe actuellement à la régie.

Crédits 2015	Autorisations d'engagement-AE			Crédits de paiement-CP		
Dépenses de personnel **Titre 2**	LFI	Disponibles	Consommation	LFI	Disponibles	Consommation
	15 738 117	**15 659 426**	**15 573 226**	**15 738 117**	**15 659 426**	**15 573 226**
	Autorisations d'engagement-AE			Crédits de paiement-CP		
Dépenses de fonctionnement **Hors Titre 2**	LFI	Disponibles	Consommation	LFI	Disponibles	Consommation
	9 610 978	**11 554 516**	**11 119 931**	**13 500 000**	**11 827 416**	**11 179 067**

2. LES RESSOURCES HUMAINES

Enfin, les principales données chiffrées concernant les ressources humaines dont dispose l'Institution pour mener à bien sa mission.

Quelques chiffres-clés
(données du Bilan social au 31 décembre 2014)

La moyenne d'âge des agents du Défenseur des droits est de 43,5 ans ; environ 25 % des agents ont moins de 35 ans ; 76 % d'agents féminins (taux bien supérieur à celui constaté dans la fonction publique) ; 14 agents ont pris un congé de maternité en 2014 (7 en 2012 et 11 en 2013) ; 14 personnes reconnues travailleurs handicapés sont maintenues dans leur emploi ; 70 % des agents du Défenseur des droits appartiennent à la catégorie A et A+ ; plus de la moitié des agents (54 %) ont une ancienneté inférieure à 6 ans.

État des effectifs salariés au 31 décembre 2015

Effectifs physiques au 31 décembre, selon la situation administrative, de 2011 à 2015					
	2011	2012	2013	2014	2015
Fonctionnaires détachés	**31**	**31**	**35**	**59**	**63**
Fonctionnaires en position normale d'activité	**14**	**12**	**10**	**1**	**0**
MAD remboursées	**17**	**17**	**14**	**1**	**1**
MAD gracieuses	**12**	**12**	**13**	**6**	**5**
CDI	**70**	**74**	**70**	**77**	**82**
CDD	**67**	**65**	**78**	**72**	**66**
Contrats courts	**6**	**10**	**10**	**12**	**10**
Titre 3	**7**	**7**	**8**	**7**	**7**
TOTAL des effectifs physiques	**221**	**225**	**235**	**235**	**234**

La loi de finances initiale (LFI) 2015 a fixé le plafond d'emplois du Défenseur des droits à 226 équivalents temps plein travaillés (ETPT). En deçà du plafond d'emploi tout en comptant les contrats courts qui pourvoient au remplacement d'agents en congé maladie ou maternité, la consommation globale sur l'année 2015 s'est élevée à 219,2 ETPT, pour 234 agents présents physiquement au 31 décembre, auxquels s'ajoutent notamment 30 stagiaires affectés chaque semestre dans les services. En 2015, a été réorganisé le département Promotion à l'égalité et à l'accès aux droits (PEAD) qui a bénéficié de l'essentiel des recrutements possibles, notamment en matière de communication.

Outre l'adoption d'une procédure de recrutement mieux adaptée aux exigences de l'Institution, l'année 2015 est également celle de l'adoption du « Répertoire des métiers » de l'Institution. Celui-ci permet, au plan collectif, une politique du recrutement plus efficiente en regard des besoins des services et, au plan individuel, un meilleur service

aux agents en termes de mobilité de carrière. L'adoption de ce « Répertoire des métiers » ouvre ainsi la voie à l'établissement d'un référentiel de compétences, d'une cartographie des emplois par département, selon les métiers exercés, et ce, indépendamment de leurs affectations, en substituant aux divers intitulés des 4 anciennes institutions des métiers communs à tous.

Le dialogue social avec les représentants du personnel a constitué au cours de l'année 2015 une priorité et a été particulièrement nourri : 7 fois pour le comité technique (répertoire des métiers, indicateurs d'activités, réorganisation des services…) ; 4 fois pour la commission consultative paritaire ; 5 fois pour le comité d'hygiène et de sécurité en particulier sur des questions relatives au déménagement sur le site de Fontenoy.

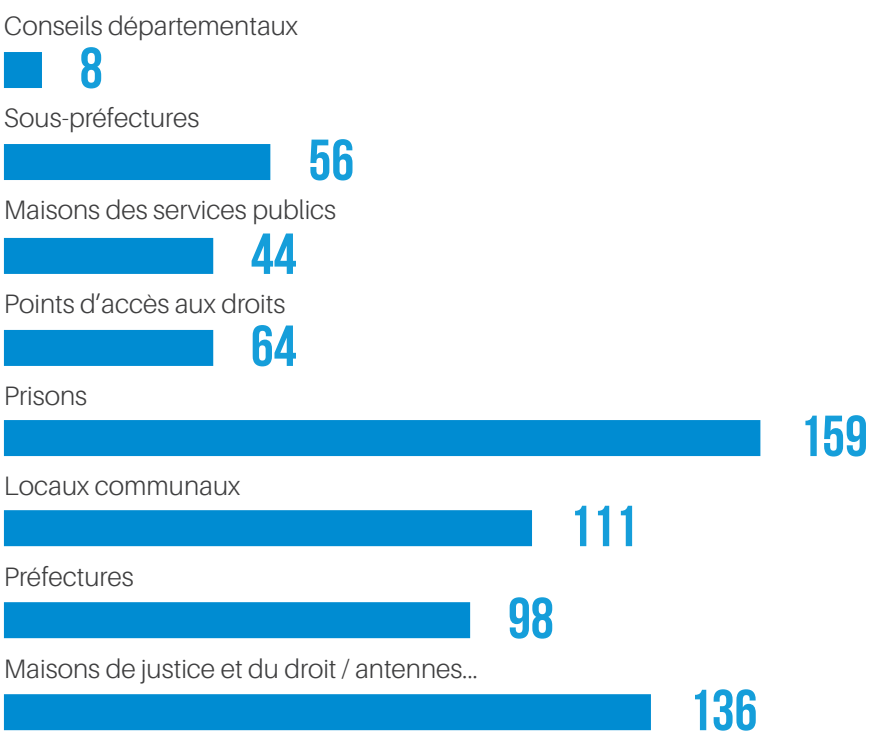
Le statut des délégués

Afin d'atteindre au mieux l'objectif d'un accès au droit pour tous, certains délégués tiennent des permanences sur plusieurs points d'accueil. C'est pourquoi il existe au total 676 lieux d'accueil pour 396 délégués au 31 décembre 2015.

Le cadre territorial dans lequel les délégués exercent leur mission est celui du département. Leur compétence se définit en fonction du lieu de résidence ou d'activité du réclamant ou du mis en cause. Ils agissent au plus près des situations dont ils sont saisis, en vue d'une réponse rapide.

Chaque délégué assure des permanences physiques de deux demi-journées par semaine qu'ils tiennent principalement dans des structures de proximité : Maisons de Justice et du Droit, locaux municipaux, Points d'Accès au Droit, Préfectures, etc. Ils interviennent également dans les établissements pénitentiaires et travaillent en relation avec les Maisons départementales des personnes handicapées.

Répartition des délégués selon les différents types de structures d'accueil



Échelon de proximité de l'Institution, le réseau territorial constitue aujourd'hui la principale voie de saisine du Défenseur des droits. En 2015 (30 novembre), **les délégués ont reçu 58 711 saisines et traité au total 57 673 dossiers**. Le délai moyen de traitement est de 127 jours. 72 % des règlements amiables ont abouti favorablement et 8 % ont fait l'objet d'un abandon du réclamant.

Dans l'exercice de leur mission, les délégués mènent des actions locales de notoriété afin de mieux faire connaître le Défenseur des droits grâce, par exemple, à des partenariats avec les collectivités territoriales dont les services sont en contact direct avec la population. C'est particulièrement le cas à l'occasion du bilan annuel de leurs activités au plan départemental.

Par ailleurs, ils mènent des actions de promotion des droits en assurant une mission d'information et de sensibilisation du public, mais aussi bien sûr des acteurs institutionnels ou associatifs. L'appropriation et la connaissance des missions du Défenseur des droits est un enjeu déterminant pour permettre notamment à un public parfois fragile, isolé ou en situation précaire, de faire valoir ses droits. C'est particulièrement le cas dans les territoires prioritaires de la politique de la ville où des expérimentations sont menées pour favoriser l'accès au droit dans les Bouches-du-Rhône, le Rhône et en Seine-Saint-Denis.

Ces actions concernent la défense des droits et libertés des usagers des services publics, la défense des droits de l'enfant et la lutte contre les discriminations.

Une nouvelle installation sur le site Fontenoy à l'automne 2016

En 2015, les services centraux du Défenseur des droits sont encore répartis sur deux sites : rue Saint-Florentin (75008) et rue Saint-Georges (75009). Comme le relatent les rapports annuels précédents, l'Institution s'installera dans de nouveaux locaux, toujours à Paris, sur le site unique de la place de Fontenoy (75007) à l'automne 2016, couronnant ainsi la fusion fonctionnelle d'une réunification géographique de ses équipes.

Très dense pour conduire simultanément l'ensemble des chantiers relatif à ce projet, l'année 2015 a été consacrée en priorité à la préparation des plans du site de Fontenoy, à la participation aux groupes de travail animés par les services du Premier ministre et à la préparation logistique du déménagement.

En collaboration étroite avec la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre, une réflexion sur des mutualisations est d'ores et déjà engagée. Les gains attendus dès 2017 et au-delà sur les fonctions-support (Finances, moyens généraux, Documentation, RH) devraient permettre des gains de poste au profit des fonctions-métier.

À travers cette installation sur Fontenoy, les services du Défenseur des droits bénéficieront de conditions de travail adaptées pour remplir la mission que le législateur leur a confiée au service de leurs concitoyens.

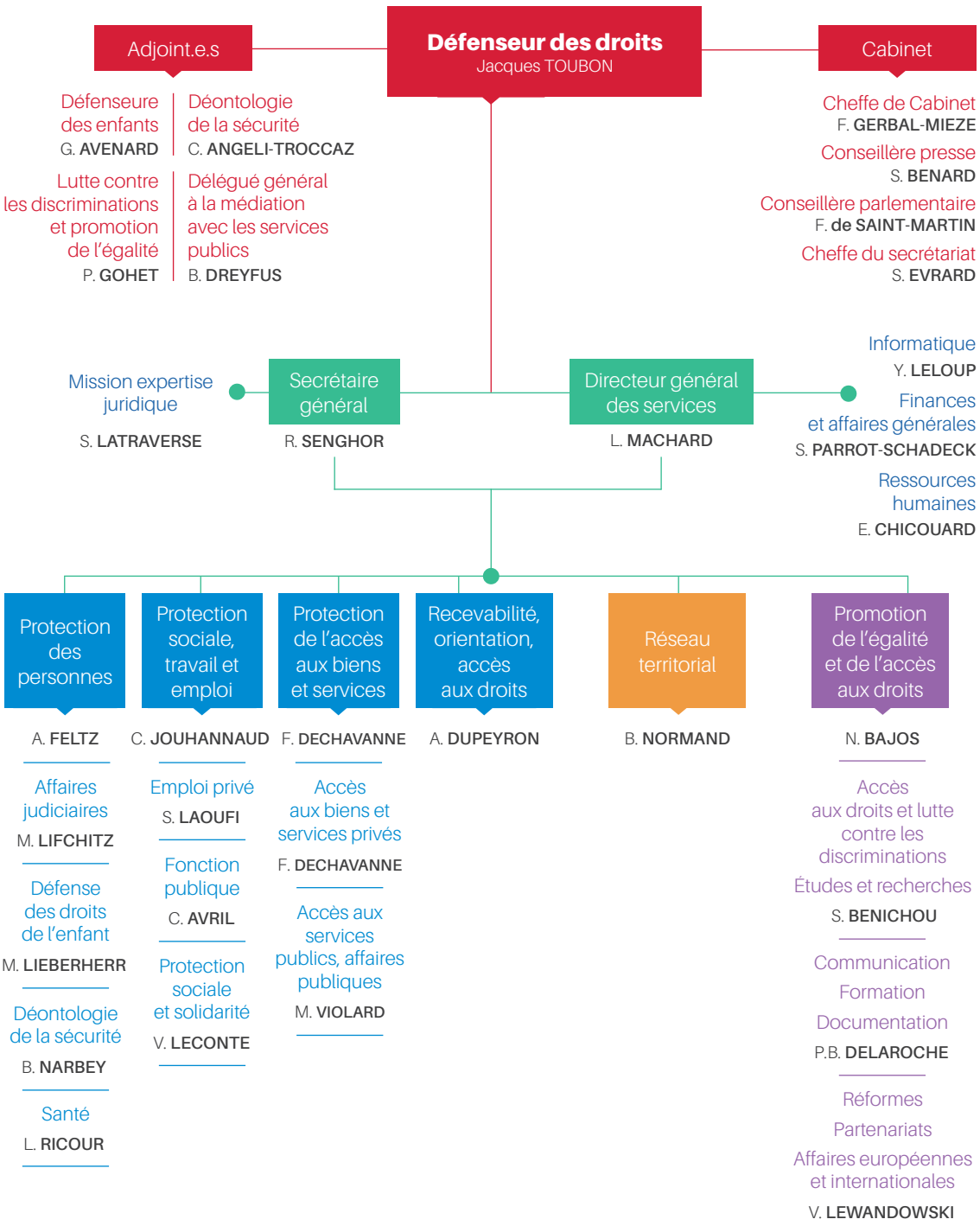
L'informatique

Outre le déménagement sur Fontenoy, qui mobilise les ressources du pôle informatique en raison de la sensibilité du transfert des matériels, d'une part, de la nécessité qu'il y a à permettre à chaque agent de trouver dès les premiers jours un poste totalement opérationnel d'autre part, le service a été très sollicité pour préserver la sécurité informatique de l'Institution.

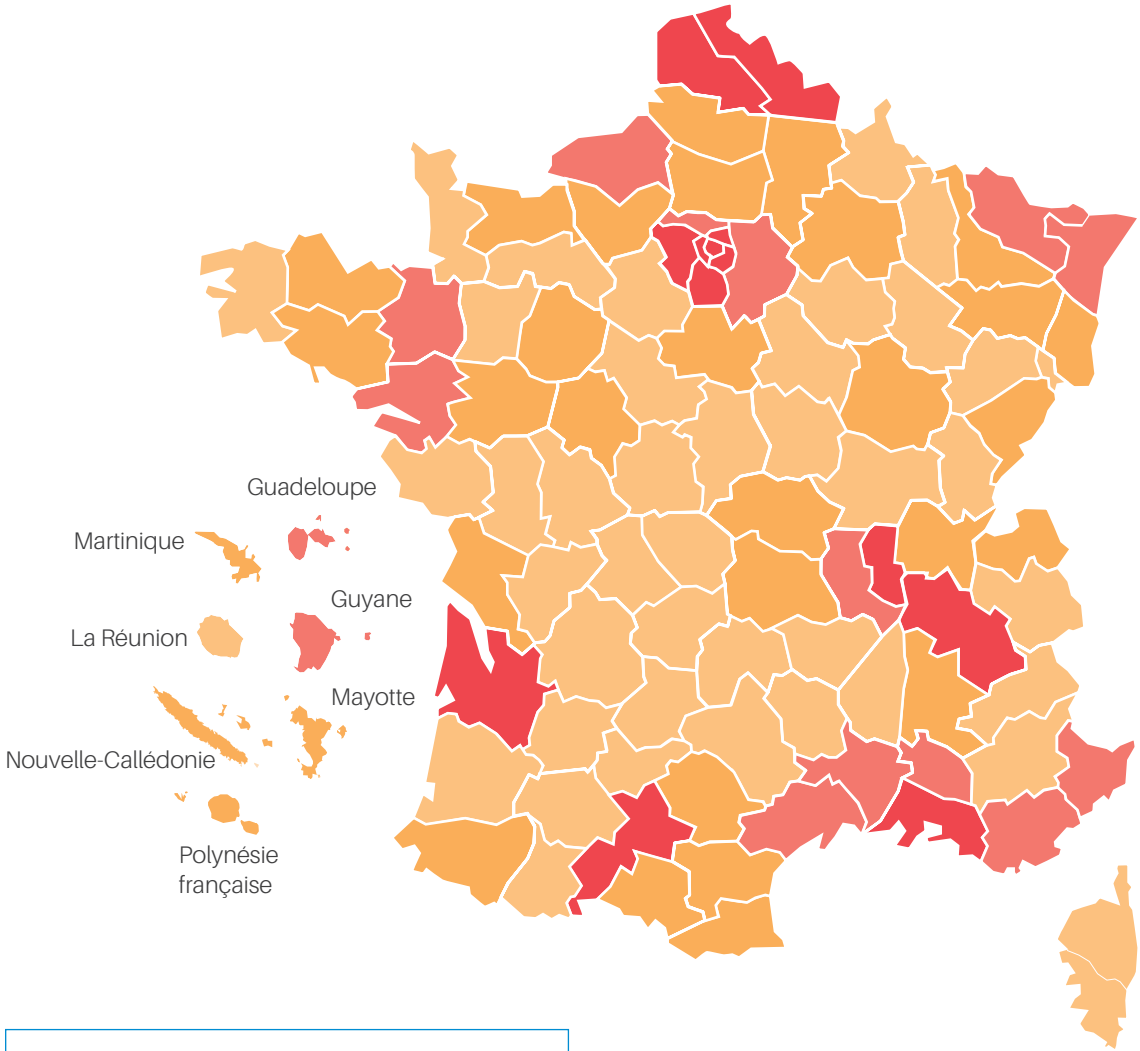
En relation avec le Fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information placé auprès du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité des services du Premier ministre et les équipes techniques du Défenseur des droits, plusieurs audits de sécurité informatique des systèmes d'information ont été réalisés. Les recommandations préconisées font l'objet d'un plan de corrections régulièrement suivi.

En raison des reports successifs de livraison, **le projet Agora2 de l'application-métier du Défenseur des droits**, lancé depuis plus de deux ans, a nécessité, en relation avec le pôle finances, un investissement renforcé en termes de suivi et de pilotage.

ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION



Répartition des délégués du Défenseur des droits par département
Année 2015



1-2 par département : 50
3-4 par département : 24
5-6 par département : 15
7 et plus par département : 13

INDEX

accès aux droits, 4, 5, 6, 9, 13, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 35, 36, 54, 55, 56

accès aux soins, 21, 35, 36

âge, 23, 23, 27, 43, 48, 63, 66, 68, 71, 72, 75, 76, 93

aide médicale, 58

aide sociale, 19, 36, 60, 63

allocations familiales, 37

AME, 58

armes, 38, 47, 80, 86

asile, 25, 37, 48, 49, 85, 86

assurance maladie, 35, 57, 58, 59

assurance vieillesse, 24, 56, 57

autonomie, 49

avis, 8, 15, 18, 19, 20, 25, 27, 33, 38, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 63, 66, 78, 81

biens et services, 7, 17, 27, 73, 74, 75, 96

Calais, 25, 36, 37, 86

carrière, 60, 72, 94

CEDH, 24, 25, 42, 43

Commission européenne, 82, 85, 86, 100

compétence, 7, 15, 20, 28, 40, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 53, 56, 59, 65, 70, 78, 94, 100, 102

Conseil de l'Europe, 81, 82, 85, 86

contrôles d'identité, 26, 51, 78, 79, 81

DALO, 23, 24

décision, 6, 8, 19, 24, 25, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 50, 51, 56, 59, 64, 71, 73, 74, 79, 80, 82, 100, 103

délais, 25, 35, 55

délégués, 5, 9, 10, 15, 21, 34, 50, 59, 61, 78, 91, 94, 95, 97

déontologie, 7, 10, 20, 21, 36, 44, 48, 50, 70, 78, 80, 81, 82, 83, 96, 102, 103

discrimination, 5, 7, 10, 15, 17, 20, 21, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 38, 41, 43, 44, 49, 50, 58, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 81, 82, 85, 86, 95, 96, 102, 103

- directe, 70, 72, 81, 102
- indirecte, 27, 70, 81

dispositifs d'alerte, 38

domiciliation, 18, 23, 48

droits de l'enfant, 7, 20, 23, 35, 36, 42, 48, 50, 62, 64, 65, 66, 70, 86, 95, 96, 102, 103

droits fondamentaux, 6, 19, 25, 26, 36, 46, 47, 48, 85, 100

éducation, 17, 23, 35, 57, 61, 64, 65, 66, 67, 71, 75

effectivité, 34, 6, 7, 15, 22, 23, 25, 26, 33, 64, 70, 72, 73

embauche, 19, 44, 71, 72, 74

emploi, 7, 17, 19, 27, 28, 38, 41, 63, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 80, 85, 93, 94, 96, 100

- privé, 17, 24, 38, 42, 43, 47, 49, 50, 55, 57, 64, 71, 72, 76, 81, 82, 84, 96

état civil, 42, 61, 73

état d'urgence, 50, 51

état de santé, 43, 44, 73, 75, 76, 80, 83

étranger, 21, 23, 26, 35, 42, 43, 48, 60, 63, 64, 67, 73, 81, 86

exilés, 36

expression religieuse, 73

famille, 17, 23, 26, 35, 42, 43, 48, 60, 63, 64, 67, 73, 81, 86

filiation, 42, 67

fonction publique, 63, 72, 93, 96

forces de l'ordre, 36, 37, 79, 82

formation, 15, 21, 29, 35, 47, 63, 75, 78, 81, 86, 87, 96

fraude, 47
garanties, 25, 26, 43, 55
GPA, 42
handicap, 20, 21, 27, 35, 36, 43, 60, 62, 64, 65, 67, 71, 75, 76
harcèlement, 19, 27, 36, 38, 41, 44, 72, 73
hébergement d'urgence, 24
instruction, 23, 28, 44, 50, 55, 57, 71, 82
intégrité physique, 38
intérêt de l'enfant, 63
intérêt supérieur de l'enfant, 35, 37, 38, 42, 43
JADE, 66, 68
justice familiale, 62, 67
lieu de résidence, 17, 75, 94
logement, 23, 24, 27, 43, 56, 61, 75, 76
maintien de l'ordre, 79, 81, 82
mariage homosexuel, 73
médiation, 18, 33, 34, 56, 57, 59, 64, 78, 87, 96, 103
mineurs isolés, 19, 63, 86
missions, 21, 36, 47, 48, 55, 71, 81, 95
nationalité, 23, 24, 42, 51, 60, 71, 73, 75, 85
Nations Unies, 35, 48, 86
observations, 6, 8, 26, 33, 35, 41, 42, 43, 58, 63, 64, 72, 73, 78, 79, 81, 103
organisme, 18, 54, 55, 56, 57, 85
origine, 16, 17, 18, 26, 27, 28, 29, 41, 42, 43, 44, 56, 71, 72, 75, 76, 79
outre-mer, 56, 71
pénitentiaire, 21, 60, 81, 82, 84, 94
personnes handicapées, 19, 20, 21, 23, 41, 43, 65, 71, 85, 86, 94
personnes transsexuelles, 73
perte d'autonomie, voir autonomie
PMA, 42
police, 26, 47, 79, 80, 81, 82, 84
précarité, 17, 18, 19, 25, 55, 73
promotion des droits, 62, 66, 95
propos racistes, 28, 29
protection de l'enfance, 7, 35, 36, 38, 62, 63, 64, 66, 67
protection sociale, 18, 55, 60, 96
racisme, 28, 29, 85, 86
rapport, 4, 5, 6, 8, 15, 19, 20, 25, 26, 34, 35, 36, 37, 48, 62, 63, 64, 71, 79, 86, 95, 103
réclamation, 4, 7, 8, 10, 16, 17, 19, 21, 22, 28, 35, 37, 44, 50, 51, 55, 56, 58, 59, 61, 62, 63, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 79, 82, 83, 84
recommandations générales, 6, 8, 21, 34, 37, 38, 63, 80, 82
recours collectif, 27, 28
réfugiés, 49
régime social des indépendants, 56, 58
règlement amiable, 33, 56, 57
religion, 29, 44
rémunération, 72
renseignement, 47
réseau, 19, 21, 29, 63, 65, 66, 78, 82, 85, 91, 95, 96
ressources, 7, 17, 20, 23, 24, 55, 57, 65, 45, 90, 92, 95, 96
retraite, 24, 55, 56, 63
RSI, 58
santé, 17, 24, 34, 35, 36, 37, 43, 44, 56, 59, 60, 64, 67, 73, 75, 76, 80, 83, 96
secret professionnel, 79
sécurité, 5, 6, 7, 10, 20, 35, 41, 43, 46, 57, 70, 78, 94
séjour, 17, 23, 43, 48, 55, 60
services publics, 4, 7, 17, 18, 20, 50, 54, 60, 70, 94, 96
sexe, 24, 27, 42, 73, 75, 76, 79
statistiques, 6, 10
territoire, 9, 17, 18, 21, 25, 36, 42, 50, 71, 73, 78, 95
transaction pénale, 44
transports, 20, 47, 57, 65, 81, 84
travail, 5, 27, 33, 41, 56, 60, 64, 66, 71, 72, 85, 95, 96
vie privée, 42, 47, 50, 55

NOTES

[1] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
(**p.17**)

[2] Articles L.264-1, L.264-4 et R.264-4 du Code de l'action sociale et des familles ; une circulaire ministérielle du 25 février 2008 précise que les CCAS ont l'obligation de domicilier les personnes qui se trouvent de facto sur le territoire de la commune, et notamment les personnes vivant en bidonville.
(**p.18**)

[3] Cour d'appel de Rennes, chambre 6a, 28 septembre 2015, n° 492, 14/07321. Voir également Cour d'appel Rennes chambre 6a, 30 novembre 2015, n° 660, 14/01043, 6e chambre a, arrêt n° 660.
(**p.42**)

[4] http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150717-rapport_enfants-onu_sans.pdf.
(**p.62**)

[5] http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/mots-cles/rapport-annuel-enfant.
(**p.62**)

[6] Décision MDS /2015-298, 25 novembre 2015.
(**p.80**)

[7] Décision MDS/ 2015-126, 21 mai 2015.
(**p.80**)

[8] Décision MDS /2014-159, 24 novembre 2014.
(**p.80**)

[9] Frans Timmermans, Premier vice-président de la Commission européenne, Chargé de l'Amélioration de la législation, des Relations inter-institutionnelles, de l'État de droit et de la Charte des droits fondamentaux ; Vera Jourova, Commissaire à la justice, égalité des genres ; Dimitris Avramopoulos, Commissaire aux Migrations et affaires intérieures et citoyenneté et Marianne Thyssen, Commissaire Emploi, affaires sociales, compétences et mobilité des travailleurs.
(**p.85**)

[10] Cette action en vue de soutenir le renforcement des institutions, l'État de droit et les droits de l'homme, menée en partenariat avec notre homologue espagnol, le Défensor del pueblo, est financée par les fonds IPA (Instrument d'Aide de Pré-Adhésion), principal mécanisme financier par lequel l'aide de l'UE est acheminée aux pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.
(**p.85**)

[11] Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.
(**p.85**)

Article 71-1 de la Constitution

Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. (...)

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

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

Article 1
Le Défenseur des droits est nommé par décret en conseil des ministres, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. (...)

Article 2
Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction. (...)

Article 4
Le Défenseur des droits est chargé :

1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ;

2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ;

3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ;

4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Article 5
Le Défenseur des droits peut être saisi :

1° Par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public ;

2° Par un enfant qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt, par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'enfant ;

3° Par toute personne qui s'estime victime d'une discrimination, directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, ou par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discriminations, conjointement avec la personne s'estimant victime de discrimination ou avec son accord ;

4° Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.
Le Défenseur des droits peut être saisi des agissements de personnes publiques ou privées. Il peut en outre se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause.
Il est saisi des réclamations qui sont adressées à ses adjoints.

Article 6
La saisine du Défenseur des droits est gratuite. (...)

Article 7
Une réclamation peut être adressée à un député, à un sénateur ou à un représentant français au Parlement européen, qui la transmet au Défenseur des droits s'il estime qu'elle appelle son intervention. (...)

Article 8
Lorsqu'il se saisit d'office ou lorsqu'il est saisi autrement qu'à l'initiative de la personne s'estimant lésée ou, s'agissant d'un enfant, de ses représentants légaux, le Défenseur des droits ne peut intervenir qu'à la condition que cette personne ou, le cas échéant, ses ayants droit ait été avertie et ne se soit pas opposée à son intervention. Toutefois, il peut toujours se saisir des cas lui paraissant mettre en cause l'intérêt supérieur d'un enfant et des cas relatifs à des personnes qui ne sont pas identifiées ou dont il ne peut recueillir l'accord.

Article 11
I. Le Défenseur des droits préside les collèges qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité. (...)

Article 18
Le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. À cet effet, il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile.
Les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission. (...)

Article 25
Le Défenseur des droits peut faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

Article 26
Le Défenseur des droits peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation. (...)

Article 28
I. Le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction dont il peut recommander les termes.

Article 29
Le Défenseur des droits peut saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager les poursuites disciplinaires des faits dont il a connaissance et qui lui paraissent de nature à justifier une sanction.
Cette autorité informe le Défenseur des droits des suites réservées à sa saisine et, si elle n'a pas engagé de procédure disciplinaire, des motifs de sa décision.

Article 32
Le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles. (...)

Article 33
Le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle.
Les juridictions civiles, administratives et pénales peuvent, d'office ou à la demande des parties, l'inviter à présenter des observations écrites ou orales. (...)

Article 38
Le Défenseur des droits, ses adjoints, les autres membres des collèges, les délégués et l'ensemble des agents placés sous son autorité sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des avis, recommandations, injonctions et rapports prévus par la présente loi organique. (...)

Conception et réalisation : Défenseur des droits / Janvier 2016

Crédits photo : DSAF-DPL / Défenseur des droits

Impression : imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative (DILA)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le droit en action

defenseurdesdroits.fr

7, rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08

Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr