

D

Égalité

Fraternité

Liberté

DOSSIER DE PRESSE

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2018

Aquarelle offerte par la Maison des Habitants de Sous-le-Bois à Maubeuge (Nord)

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉDITORIAL



RESPONSABLE DES DROITS

Près de cinq ans après que j'ai pris la fonction de Défenseur des droits, le double rôle que joue l'institution dans la société française m'apparaît de plus en plus clairement : sismographe de la demande sociale, révélateur des craquements, des fractures d'un peuple écartelé entre la planète et le village ; alarme, porte-voix, témoin soucieux du déclin des droits fondamentaux et de leur inégale effectivité.

Le Défenseur des droits a ce double rôle car partout en métropole et outre-mer par son réseau de délégués, par le traitement de près de 100 000 demandes annuelles, par ses partenariats avec la société civile, par la réalisation d'études scientifiques, il est confronté aux défaillances des services publics, à la prévalence de certaines discriminations, à la méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant, aux manquements à la déontologie des forces de sécurité et à la fragilité des lanceurs d'alerte. C'est tout cela que ce rapport d'activité essaie de restituer.

Le Défenseur des droits n'est donc pas, d'évidence, l'observateur impavide des temps calmes. Il marque les temps gris, les averses, les chemins difficiles, les souffrances de celles et ceux qui sont contraints de les emprunter.

Et rien, hormis le respect des principes républicains, ne peut l'empêcher de dire ces vérités.

Son indépendance institutionnelle et sa liberté l'autorisent, lui imposent même, de proclamer l'absolu des droits fondamentaux que tout contribue à relativiser aujourd'hui.

Défendre et promouvoir les droits et les libertés fondamentales obligent à interpeller les pouvoirs publics, à donner des avis au Parlement et au gouvernement, à présenter des observations devant les tribunaux, à dénoncer ou alerter sur ce que les analyses des juristes de l'institution définissent comme des atteintes au droit.

Le Défenseur des droits ne se contente pas d'observer, il prévient, aux deux sens de prévenir : empêcher d'advenir et avertir. Responsabilité lourde dans la période actuelle, attendue et espérée par celles et ceux qui gardent l'état de droit et la préservation des libertés individuelles au cœur de notre démocratie, critiquée par ceux, plus nombreux sans doute, qui ont d'autres convictions, d'autres points de vue, des priorités idéologiques, politiques ou économiques qui les conduisent à préférer le principe de réalité à tout autre impératif.

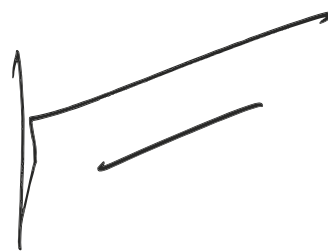
« ... qu'ils et elles soient entendus et écoutés dans leur demande d'effectivité des droits et que leur égale dignité soit sauvegardée. »

Hélas, sur nombre de sujets essentiels pour la cohésion nationale et l'appartenance à la République, sécurité et libertés, politique migratoire et droits humains, universalité et performance, égalité et modernisation, le débat public n'arrive pas à s'instituer. Les peurs, les exclusions, les intérêts interdisent de regarder les choses en face, de partager les questions et de construire des solutions, en particulier par le levier, puissant, du droit.

Le Défenseur des droits ne prétend pas être Cassandra, dont les Troyens ont refusé d'écouter les adjurations, ce qui les conduisit à la défaite et à l'exil ; il n'entend faire la leçon à quiconque.

Il continue à demander que personne ne détourne son regard de la réalité des hommes et des femmes qui vivent ici, qu'ils et elles soient entendus et écoutés dans leur demande d'effectivité des droits et que leur égale dignité soit sauvegardée.

À la tête d'une tâche indispensable de contrôleur extérieur et indépendant de la mise en œuvre des droits fondamentaux – le présent document en fait rapport – le Défenseur des droits en appelle à la responsabilité des pouvoirs républicains et de la société civile afin qu'ils perpétuent sans compromis le progrès des droits humains.



JACQUES TOUBON
Défenseur des droits

LE DÉFENSEUR DES DROITS EN CHIFFRES

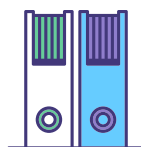


PLUS DE 140 000 DEMANDES D'INTERVENTIONS OU DE CONSEILS



95 836

DOSSIERS DE RÉCLAMATIONS



6,1%

D'AUGMENTATION* DES
RÉCLAMATIONS SUR L'ANNÉE
2018, SOIT 13 % SUR LES
DEUX DERNIÈRES ANNÉES



46 243

APPELS À LA PLATEFORME
TÉLÉPHONIQUE DE
L'INSTITUTION

DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LE PUBLIC ET LA SOCIÉTÉ CIVILE



3

COLLÈGES CONSULTATIFS
COMPOSÉS DE 22
PERSONNALITÉS QUALIFIÉES,
RÉUNIS 13 FOIS



8

COMITÉS DE DIALOGUE
PERMANENTS AVEC
LA SOCIÉTÉ CIVILE,
RÉUNIS 18 FOIS



53

CONVENTIONS DE
PARTENARIATS, DONT 3
CONCLUES EN 2018, DANS LE
BUT DE RENFORCER L'ACCÈS
AUX DROITS

UNE EXPERTISE RECONNUE



91 316

DOSSIERS TRAITÉS



PRÈS DE
80 %

DE RÉGLEMENTS AMIABLES
ENGAGÉS ABOUTISSENT
FAVORABLEMENT



295

DÉCISIONS

400

RECOMMANDATIONS



108

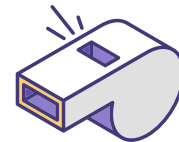
DÉPÔTS D'OBSERVATION
EFFECTUÉS DEVANT
LES JURIDICTIONS

Dans 73% des cas, les décisions des
juridictions confirment les observations
de l'Institution



29

AVIS AU PARLEMENT



21

SAISINES D'OFFICE

UNE ÉQUIPE AU SERVICE DES DROITS ET DES LIBERTÉS



226

AGENTS AU SIÈGE



501

DÉLÉGUÉS PRÉSENTS
SUR L'ENSEMBLE DU
TERRITOIRE



874

POINTS D'ACCUEIL SUR
L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

STATISTIQUES GÉNÉRALES



L'ÉVOLUTION GLOBALE DES RÉCLAMATIONS REÇUES ENTRE 2017 ET 2018

| | 2017 | 2018 | ÉVOLUTION |
|----------|--------|--------|----------------|
| SIÈGE | 19 204 | 20 661 | + <u>7,6</u> % |
| DÉLÉGUÉS | 71 148 | 75 175 | + <u>5,7</u> % |
| TOTAL | 90 352 | 95 836 | + <u>6,1</u> % |

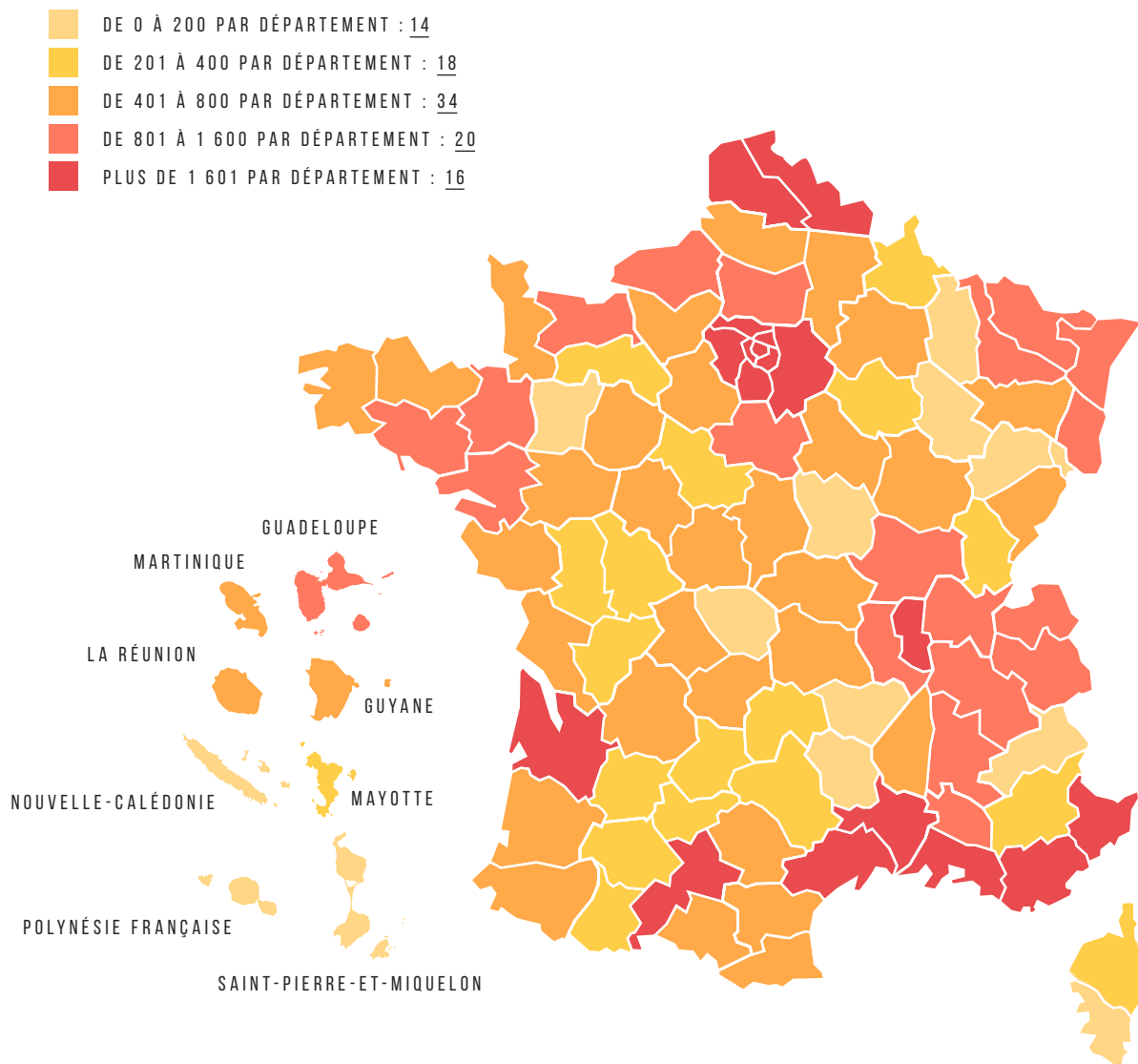
La présentation ne tient pas compte du nombre de multi-réclamants.

VENTILATION SUIVANT LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS*

| | 2017 | 2018 | ÉVOLUTION | 2010 |
|---|--------|--------|-----------------|--------|
| RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS | 50 560 | 55 785 | + <u>10,3</u> % | 38 091 |
| DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT | 2 959 | 3 029 | + <u>2,4</u> % | 1 250 |
| LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS | 5 405 | 5 631 | + <u>4,2</u> % | 3 055 |
| DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ | 1 228 | 1 520 | + <u>23,8</u> % | 185 |
| ORIENTATION ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE | 71 | 84 | + <u>18,3</u> % | |
| ACCÈS AUX DROITS INFORMATION ET ORIENTATION | 35 545 | 34 999 | - <u>1,5</u> % | |

* Chaque réclamation peut répondre à plusieurs compétences du Défenseur des droits et être multiqualifiée.

**NOMBRE DE DOSSIERS REÇUS EN 2018 (SAISINES REÇUES
PAR LES DÉLÉGUÉS ET PAR LE SIÈGE), SELON LE DÉPARTEMENT
DE RÉSIDENCE DES RÉCLAMANTS**



5 DOMAINES DE COMPÉTENCE



LA DÉFENSE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Le Défenseur des droits intervient dans le but de rétablir l'accès aux droits et libertés des personnes qui rencontrent des difficultés dans l'aboutissement de leurs démarches vis-à-vis d'une administration de l'Etat (ministère, préfecture, rectorat, agence régionale de santé, chambre consulaire...), d'une collectivité territoriale (mairie, établissement public de coopération intercommunale, conseil général, conseil régional...), d'un organisme privé chargé d'une mission de service public (caisse d'allocations familiales, caisse primaire d'assurance maladie, Pôle Emploi, caisse nationale d'assurance vieillesse...) et de tout service public (établissements publics, établissements de santé, fournisseurs d'énergie et d'eau, gestionnaires de transports publics...).

LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET DES DROITS DE L'ENFANT

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant - ou le mineur victime lui-même - le saisit de faits témoignant de ce qu'un enfant est privé de ses droits ou que son intérêt a été méconnu (accès à l'éducation, à la cantine scolaire, ou aux soins, violences...).

LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant a subi une différence de traitement pour l'un des motifs interdits par la loi (origine, handicap, sexe, âge, orientation sexuelle...) dans un des domaines visés par la loi tels

que l'emploi, privé ou public, l'avancement de carrière, le logement, l'accès à un bien ou un service...

LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DES PERSONNES EXERÇANT DES ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ

Le Défenseur des droits intervient lorsqu'un réclamant l'informe de ce qu'il a été victime ou témoin d'un manquement à la déontologie par une personne exerçant une activité de sécurité (policier, gendarme, personnel pénitentiaire, agent de sécurité privée...), tels qu'un usage disproportionné de la force, des gestes ou propos déplacés, insultes, menaces, tutoiement, une fouille corporelle abusive, un contrôle d'identité intervenu dans des conditions anormales, des difficultés pour déposer une plainte, une mesure contestable de contrainte ou de privation de liberté (interpellation, perquisition, retenue, garde à vue, rétention...).

L'ORIENTATION ET LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

La loi organique du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte prévoit que celui-ci est chargé « d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne ». La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique précise les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits exerce cette mission.

LA PROTECTION DES DROITS



QUI PEUT SAISIR LE DÉFENSEUR DES DROITS ?

Toute personne considérant que ses droits ont été lésés peut le saisir directement, par le biais de ses 475 délégués répartis sur l'ensemble du territoire dans plus de 800 lieux de permanence, par un formulaire internet, ou par un courrier libre de droits. L'institution est également joignable par téléphone pour toute information.

La saisine peut aussi être indirecte, c'est-à-dire lui parvenir par l'intermédiaire des associations, des parlementaires ou des familles de mineurs.

Le Défenseur des droits peut enfin se saisir d'office, sans réclamation préalable, lorsque des faits particulièrement graves, entrant dans son champ de compétence, sont portés à sa connaissance.

COMMENT LE DÉFENSEUR DES DROITS AGIT-IL ?

1. Le Défenseur des droits privilégie le règlement amiable pour résoudre les problèmes dont il est saisi. Il peut utiliser à cet effet la médiation, le règlement en équité ou encore la transaction.
2. Lorsque la voie du règlement amiable n'aboutit pas, il peut faire des recommandations, individuelles ou générales, pour résoudre un problème, demander la mise en œuvre de mesures ou encore l'évolution des pratiques du mis en cause.

Le Défenseur des droits dispose d'un droit de suite quant à ses recommandations. Si aucune suite n'est donnée par la personne mise en cause, il peut exercer un pouvoir d'injonction puis, en cas d'absence de réponse, rendre publique sa recommandation en dénonçant le refus d'obtempérer.

3. Quand la justice est saisie, le Défenseur des droits peut formuler des observations devant les juridictions. Celles-ci peuvent également saisir le Défenseur des droits pour avis. Il présente des observations devant le juge pour faire appliquer le droit, présenter sa vision du dossier et contribuer au développement de la jurisprudence.

Il peut préconiser des sanctions envers un agent ou un professionnel ayant commis une faute ou envers toute personne physique ou morale dont l'activité est soumise à une autorisation ou un agrément administratif.

Par ailleurs, il est tenu de dénoncer au procureur de la République les faits portés à sa connaissance constitutifs d'un crime ou délit et doit lui demander l'autorisation d'instruire avant d'intervenir lorsqu'il est déjà saisi du dossier.

Il peut enfin intervenir devant les juridictions européennes lorsque le litige est porté à ce niveau.

QUELS SONT LES POUVOIRS DU DÉFENSEUR DES DROITS ?

Disposant d'un large pouvoir d'enquête et d'agents assermentés, le Défenseur des droits peut demander la communication de toute information utile à l'instruction et au règlement du litige. Le Défenseur des droits peut également convoquer la personne mise en cause à une audition ou procéder à des vérifications sur place. Il peut saisir le juge des référés pour obtenir la communication de toute information. L'entrave à l'enquête du Défenseur des droits peut mener à une mise en demeure et des sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende). Aucun secret professionnel ne peut lui être opposé.

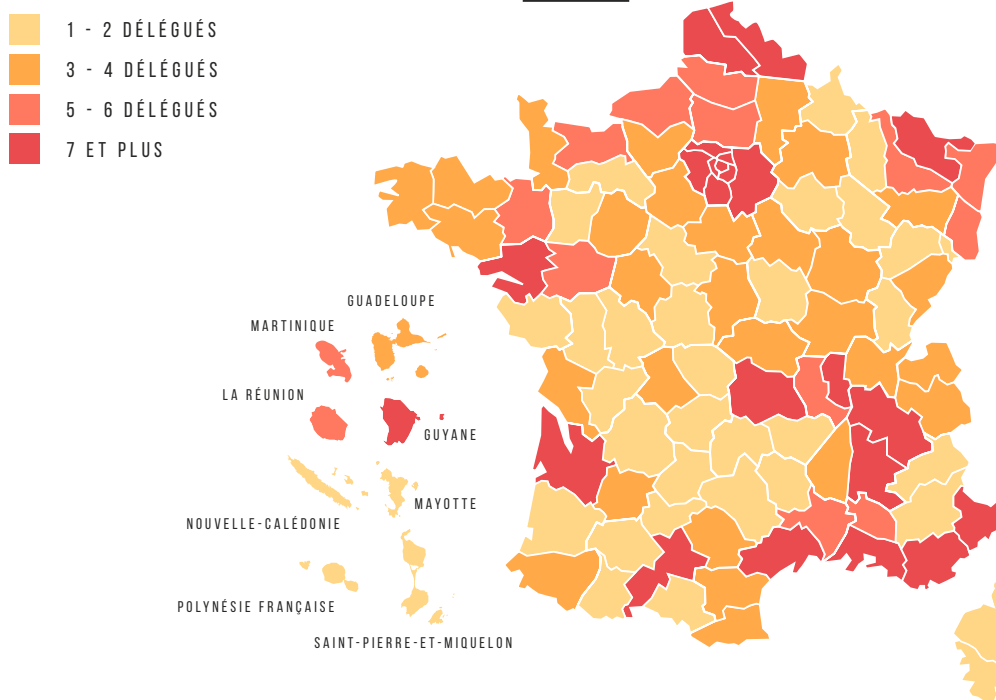
PRÈS DE 80% DES RÉCLAMATIONS ADRESSÉES À L'INSTITUTION TRAITÉES LOCALEMENT

En métropole et outre-mer, 501 délégués du Défenseur des droits assurent un service de proximité gratuit dédié à l'accueil de toutes les personnes ayant des difficultés à faire valoir leurs droits, notamment en raison de leur situation d'isolement, de précarité ou d'éloignement des services publics. Ces bénévoles sont répartis dans 874 permanences sur tout le territoire.

LIEUX DE PRÉSENCE DES DÉLÉGUÉS



RÉPARTITION DES DÉLÉGUÉS DU DÉFENSEUR DES DROITS PAR DÉPARTEMENT EN 2018



Ils interviennent également dans les 171 établissements pénitentiaires au titre du règlement par voie amiable demandé par les personnes incarcérées, prévenues ou condamnées.

Les délégués sont des tiers neutres et impartiaux qui ont reçu, en 2018, 75 175 dossiers (+ 5,7% par rapport à 2017), soit 78,4% des dossiers adressés à l'institution.

TRAITEMENT LOCAL DES DOSSIERS PAR LES DÉLÉGUÉS EN 2018

| | | |
|-------------------------------------|---------------|--------------|
| RÉCLAMATIONS | 43 556 | 57 % |
| RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS | 41 866 | 93,3 % |
| LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS | 1 636 | 3,6 % |
| DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT | 1 056 | 2,4 % |
| DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ | 315 | 0,7 % |
| INFORMATIONS | 32 736 | 43 % |
| RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS | 21 089 | 64,4 % |
| LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS | 894 | 2,7 % |
| DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT | 755 | 2,3 % |
| DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ | 188 | 0,6 % |
| AUTRES DEMANDES | 9 810 | 30,0 % |
| TOTAL DES SAISINES | 76 292 | 100 % |

Il convient de tenir compte du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues, en raison des dossiers multiquifiés.

INTRODUCTION



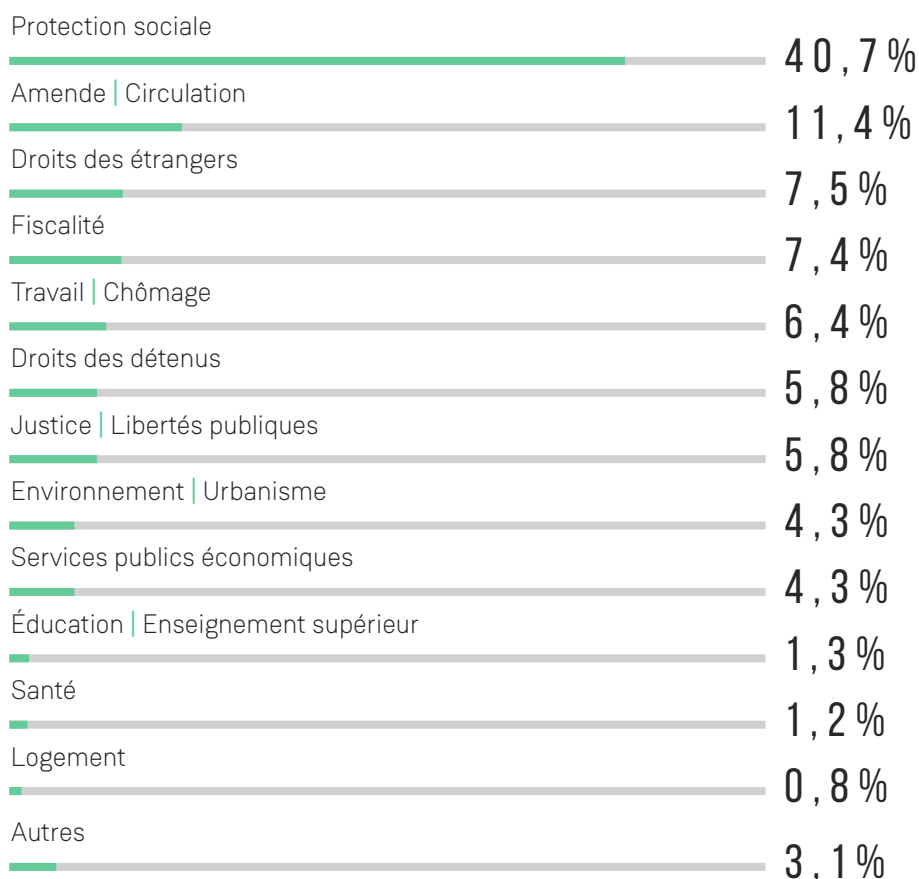
Les 140 000 demandes d'intervention ou de conseil adressées au Défenseur des droits en 2018 contribuent à faire de l'institution un lieu d'observation privilégié des difficultés rencontrées par les personnes dans l'accès à leurs droits, des atteintes portées aux droits fondamentaux et des inégalités persistantes dans la société.

En 2018, 94% des réclamations adressées aux délégués du Défenseur des droits soulèvent une difficulté dans la relation des usagers et usagers avec les services publics. Le Défenseur des droits a donc souhaité consacrer une partie de son rapport annuel d'activité aux réalités révélées par ces réclamations toujours plus nombreuses qui renvoient à des problèmes plus profonds, d'ordre systémique, et à des difficultés d'accès structurelles qui amplifient les fractures au sein de la société.

ALERTER LES POUVOIRS PUBLICS SUR LE DANGEREUX RECUIL DES SERVICES PUBLICS



LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DES SERVICES PUBLICS



En France, les services publics jouent un rôle essentiel d'intégration civique et sociale. Empreinte de solidarité, leur action doit assurer l'égalité de traitement des usagers en offrant à tous et particulièrement aux personnes en difficultés, pauvres, défavorisées ou exclues, le même accès aux droits.

Or, la réduction du périmètre des services publics, leur privatisation progressive, leur dématérialisation, la complexité des dispositifs, l'éloignement du contact humain ainsi que la restriction des moyens budgétaires qui leur sont alloués contribuent à créer un sentiment diffus et dangereux de rupture entre les usagers, notamment précaires, et les services publics. Le recul des services publics peut accroître les inégalités auxquelles font face certains publics et aggraver le sentiment de relégation de nombreuses personnes, portant dangereusement atteinte à la cohésion sociale.

L'ACCÈS AUX DROITS ENTRAVÉ PAR LA DÉMATÉRIALISATION ET LE SILENCE DES ADMINISTRATIONS

Si la dématérialisation des démarches administratives simplifie la vie des usagères et usagers et modernise les services publics, elle sert aussi trop souvent de palliatif à une réduction des guichets d'accueil du public guidée par une logique budgétaire. Or, lorsqu'un service est dématérialisé trop rapidement, les problèmes techniques ne sont pas suffisamment appréhendés en amont, ce qui se répercute sur les usagères et les usagers confrontés à des situations de non accès aux droits.

Lorsque l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a été chargée de délivrer permis de conduire et certificats d'immatriculation à la suite de la suppression des guichets dans les préfectures, prévue par le Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG), des milliers de personnes ont saisi le Défenseur des droits à cause de blocages informatiques, de difficultés à joindre les services ou à accéder aux points numériques, de délais de traitement excessifs, etc. Le Défenseur des droits a ainsi recommandé au Premier ministre et au ministre de l'Intérieur l'adoption de solutions concrètes ([décision 2018-226](#)). Dans un courrier du 19 novembre 2018, le ministère a admis que les réclamations transmises par le Défenseur des droits lui avaient permis de remédier à plusieurs difficultés et a fait état des mesures mises en œuvre.

Par ailleurs, **la persistance des « zones blanches et grises »** (plus de 7,5 millions de personnes sont privées, en France, d'une couverture internet de qualité) et le manque de formation (presque une personne sur deux trouve difficilement une information administrative sur internet) contribuent à un

abandon des démarches administratives de la part d'une partie de la population qui se trouve exclue de fait de l'accès à ses droits.

DEUX EXEMPLES DE SITUATIONS TRAITÉES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS ISSUES DE SON RAPPORT « DÉMATÉRIALISATION ET INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS » :

- Monsieur X a été radié de Pôle emploi en raison de deux absences à des rendez-vous avec son conseiller. Or, Monsieur X. réside dans un secteur qualifié de « zone blanche » et n'a jamais reçu à temps les mails de convocation et les sms sur son téléphone portable. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, Pôle emploi est revenu sur sa décision de radiation.
- Un couple de personnes résidant en Guadeloupe a constaté que le virement de l'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH), dont ils étaient bénéficiaires, ne parvenait plus sur leur compte en banque. Ils se sont déplacés à la CAF et ont été informés qu'une notification de suspension de l'AAH leur avait été envoyée par courriel via leur compte CAF, mais que les délais pour déposer un recours amiable étaient dépassés. Or, âgés de 75 et 86 ans, ils ne disposaient ni d'un ordinateur, ni d'une connexion internet. L'abonnement internet coutant 40 euros par mois, ils indiquent ne pas en avoir les moyens financiers. Après l'intervention du Défenseur des droits, la CAF a accepté leurs recours contre la décision.

Le Défenseur des droits préconise donc que les gains de la dématérialisation soient en partie consacrés à l'accompagnement, par l'État, des publics éloignés du numérique. Cet accompagnement ne saurait être à la charge exclusive des associations, des services sociaux ou des structures intermédiaires. Par ailleurs, des modes de communication multicanaux adaptés à la diversité des publics et des besoins, et permettant d'assurer le contact en cas de défaillances, doivent être maintenus ou mis en place. Il est, en particulier, nécessaire de conserver des lieux d'accueil physiques des usagers.

La non réponse et l'inaccessibilité des administrations est un second obstacle à l'accomplissement des démarches par les usagers. Sur l'ensemble des réclamations traitées par les services du Défenseur des droits concernant les relations avec les services publics, plus de la moitié concernait l'absence de réponse, d'écoute et de prise en considération des arguments avancés, des délais de réponse trop importants ou une absence de réponse. Ces situations entraînent bien souvent l'abandon des démarches administratives, en particulier par les usagers les plus précaires.

Si des difficultés étaient déjà perceptibles avec les préfectures, le service public de la justice et les petites communes rurales, elles sont particulièrement prégnantes en ce qui concerne les organismes sociaux. Le Défenseur des droits participe depuis au dispositif expérimental de médiation préalable obligatoire. Les délégués de l'institution présents dans six départements (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Isère, Haute-Garonne, Bas-Rhin et Meurthe-et-Moselle) assurent donc une médiation obligatoire avant la saisine du juge administratif, pour certaines décisions relatives aux droits sociaux : RSA, APL et prime exceptionnelle de fin d'année. Cette médiation offre à un public précaire, pour lequel l'accès au juge est souvent difficile, un véritable espace d'intervention rapide, en équité, permettant de renouer le dialogue et propice à l'accès aux droits.

DES SERVICES PUBLICS QUI PEINENT À FAIRE FACE À L'AFFLUX DES DEMANDES

Confrontés aux compressions budgétaires et au déploiement de nouveaux dispositifs insuffisamment anticipés, les services publics, en particulier sociaux tels que les caisses de retraites, ont tenté de faire face à l'afflux des demandes en développant la standardisation du traitement des dossiers. Or, les situations des personnes, et notamment des plus précaires sont souvent complexes et exigent du temps, des capacités d'adaptation et des contacts humains avec des interlocuteurs.

DES ANNÉES POUR QUE DES RÉSIDENTS D'OUTRE-MER BÉNÉFICIENT D'UNE AIDE



Le Défenseur des droits a été saisi à de nombreuses reprises du défaut de versement par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) de l'aide à la continuité territoriale qui finance des déplacements en métropole de résidents d'outre-mer. Malgré la multiplication des démarches, la plupart des trajets effectués en 2013 ou en 2014 n'avaient pas été remboursés, soit qu'aucune réponse n'ait été apportée à leur demande, soit qu'à la suite d'erreurs dans le traitement des dossiers, le paiement ait été effectué sur un compte bancaire erroné. Près de quatre cents personnes demeurent toujours en attente du traitement de leur demande.

Le Défenseur des droits a recommandé à LADOM de prendre les mesures nécessaires afin que les dossiers instruits et en attente de paiement puissent être réglés dans les plus brefs délais et de diligenter une enquête administrative interne afin d'identifier les dossiers qui n'auraient pas encore été instruits pour procéder à leur traitement ([décision 2018-274](#)).

L'écart entre des dispositifs annoncés comme porteurs de droits nouveaux ou d'améliorations pour les usagers, et la réalité, faite de complexité administrative, d'exceptions, de non mise en œuvre de dispositions prévues par les textes, contribue à creuser une distance entre les usagers et les services publics. L'utilisateur doit désormais « se débrouiller » dans son parcours administratif et être responsable de ses choix et de ses erreurs qu'une logique de suspicion tend trop souvent à assimiler à de la fraude.

Certains services publics, en particulier sociaux, sont incités par les pouvoirs publics à développer leur politique de lutte contre la fraude. Dans son [rapport](#) sur Les excès de la lutte contre la fraude aux prestations sociales (2017), le Défenseur des droits dénonçait les atteintes aux droits des bénéficiaires causées par le durcissement de cette politique publique. Il invitait notamment les pouvoirs publics à modifier les dispositions de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale afin que l'intention frauduleuse devienne un élément constitutif de la fraude et que les erreurs ne soient plus ainsi assimilées à de la fraude. C'est désormais chose faite, la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ayant introduit le droit à l'erreur dans l'article précité. Le Défenseur des droits suivra avec attention l'application de ces dispositions.

LES CRAINTES DU DÉFENSEUR DES DROITS ALIMENTÉES PAR LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Le Défenseur des droits a souligné dans les avis [18-22](#) et [18-26](#) sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice, que la suppression des tribunaux d'instance poserait des difficultés d'accès au juge, en particulier pour les populations les plus vulnérables. Ces tribunaux traitent, en effet, des litiges du quotidien qui touchent les personnes les plus fragiles (mesures de protection, surendettement, baux d'habitation, crédits à la consommation). Géographiquement proches des justiciables, la procédure est simple et peu coûteuse et les jugements rendus dans des délais raisonnables.

Le Défenseur des droits a demandé aux parlementaires que des moyens humains soient mis à disposition de la juridiction unique et que l'efficacité et la sécurité des interfaces numériques soient assurées. L'automatisation du traitement des requêtes et leur pré-examen par des délégués privés doivent être écartés. Enfin, la « déjudiciarisation » du règlement des litiges ne doit pas empêcher les parties d'exercer leurs droits d'accès au système judiciaire, à un recours effectif, à un procès équitable, et d'accéder à une résolution impartiale du problème.

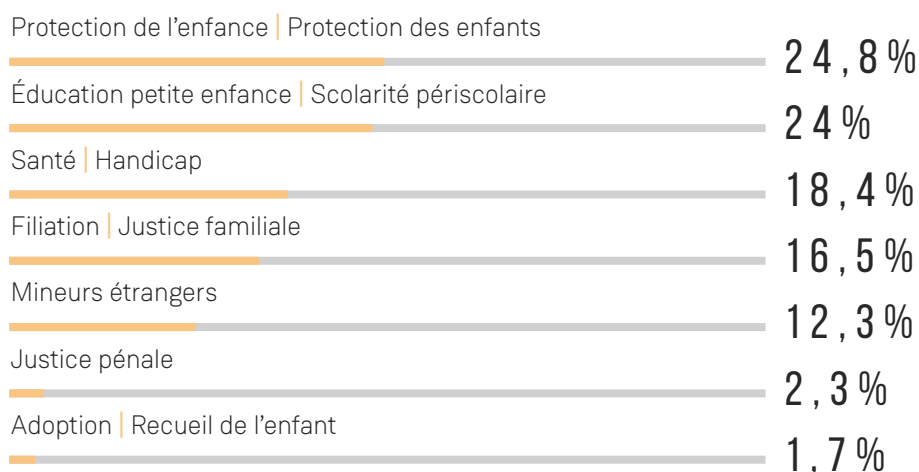
LES DROITS DE L'ENFANT DOIVENT ÊTRE UNE PRIORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS



En 2018, le Défenseur des droits a reçu **3 029 réclamations** relatives aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant. La protection de l'enfance (24,8% des motifs des saisines) et l'éducation (24%) demeurent les deux premiers motifs de réclamations. En matière de droits de l'enfant, une hausse des réclamations visant la situation des enfants malades et handicapés est constatée (18,4% contre 16,4% l'an passé). Les réclamations concernant les mineurs étrangers (12,3%) sont également en légère hausse.

Par ailleurs, le Défenseur des droits se félicite de l'augmentation constante de la part des enfants parmi les auteurs de réclamations : 13,4% contre 11,2% en 2017 et 10% en 2016.

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE DES ENFANTS RÉPARTITION SUIVANT LA NATURE DES RÉCLAMATIONS



La protection des enfants contre toute forme de violence passe d'abord par la reconnaissance de l'enfant, dès sa naissance, comme une personne à part entière, un sujet de droits propre. Cet enjeu essentiel a été rappelé par le Défenseur des droits dans son [rapport](#) « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits » qui montre combien il est déterminant que l'État et les acteurs institutionnels et professionnels développent une politique d'ensemble en faveur de la petite enfance s'appuyant sur le décloisonnement des interventions.

Dans sa [décision 2018-139](#) relative à des enfants de petite section de maternelle se plaignant de faits de violence de la part de leur enseignante, le Défenseur des droits a notamment recommandé d'envisager une mesure de suspension à l'encontre

d'un enseignant dès lors que les faits de violence rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner. En effet, dans cette situation, malgré les propos nombreux et concordants des enfants, les services de l'Éducation nationale n'avaient enclenché ni mesure conservatoire, ni procédure disciplinaire.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a réitéré dans son [avis 18-28](#) la nécessité que soit inscrite dans la loi la prohibition des châtiments corporels au sein de la famille, à l'école et dans toutes les institutions accueillant des enfants. Cette interdiction doit figurer dans le Code civil mais également dans le Code de l'éducation et dans le Code de l'action sociale et des familles.

Durant l'été, le Défenseur des droits a réalisé une **campagne** afin de sensibiliser les enfants de 6 à 14 ans au fait que ce n'est pas parce qu'ils sont « petits » qu'ils ont de petits droits, et de rappeler à tous que les droits de l'enfant s'appliquent partout, quelle que soit la situation de l'enfant et ce, jusqu'à ses 18 ans.

LA PROTECTION DE L'ENFANCE : PRÉOCCUPATION MAJEURE DU DÉFENSEUR DES DROITS



Le Défenseur des droits a rappelé à de nombreuses reprises (rapports, décisions, courriers, prises de parole) que la protection de l'enfance doit être une priorité pour l'ensemble des pouvoirs publics : État, départements, secteur sanitaire et municipalités. Évoquée en 2017 par le gouvernement, la stratégie nationale de protection de l'enfance n'est toujours pas dévoilée. Il est urgent qu'un pilotage national consacre enfin à la protection de l'enfance, en concertation avec les départements, l'attention qu'elle mérite.

Saisi d'office de la situation d'une enfant de deux ans et demi décédée à l'hôpital suite à des violences commises par ses parents, alors que la mesure de placement judiciaire avait été levée moins d'un mois et demi auparavant, le Défenseur des droits a conclu à une atteinte au droit de cette enfant à être protégée du danger et formulé des recommandations au conseil départemental concerné ([décision 2018-197](#)). Dans un contexte où les moyens manquent, cette situation illustre combien le travail en réseau, le partage d'informations et les transitions dans la prise en charge sont négligés.

DES ATTEINTES PERSISTANTES AUX DROITS DES MINEURS ÉTRANGERS

Au-delà des refus de scolarisation par des maires qui ont perduré cette année (décisions [2018-005](#), [2018-011](#) et [2018-221](#)), le Défenseur des droits a constaté des refus répétés d'octroi de prestation jeune majeur opposés par des conseils départementaux aux mineurs non accompagnés accédant à la majorité, compromettant fortement leur formation professionnelle et ainsi leur insertion. Il a formulé des observations devant des tribunaux administratifs considérant qu'il existait un doute sérieux sur la légalité des refus, lesquels n'étaient motivés ni en droit ni en fait.

Le Défenseur des droits prône également de mettre un terme définitif à la rétention administrative des mineurs en centres ou en locaux de rétention administrative, contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'aux articles 3, 5 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Enfin, il s'est élevé contre le recours aux tests osseux pour déterminer la minorité des migrants en présentant des observations devant la Cour européenne des droits de l'Homme ([décision 2018-138](#)) et la création d'un fichier biométrique des mineurs non accompagnés, dans le cadre des observations qu'il a présentées au Parlement ([avis 18-14](#)).

L'ÉGALITÉ BAFOUÉE PAR DE TROP NOMBREUSES DISCRIMINATIONS

NATURE DES RÉCLAMATIONS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS



Parmi les 5 631 saisines reçues en 2018 mettant en cause une discrimination, le handicap (22,8%) reste, pour la seconde année, largement en tête des critères invoqués, devant l'origine (14,9%) et l'état de santé (10,5%). L'emploi demeure le premier domaine concerné par des discriminations qui peuvent prendre la forme de statut défavorable et de carrière bloquée du fait de la nationalité (les Chibanis : [décision 2016-188](#)), de discrimination à l'embauche en raison du lieu de résidence ([décision 2018-170](#)), de non-renouvellement de contrats ([décision 2018-298](#)) et de licenciement d'agents de collectivités territoriales en raison de leurs opinions politiques ([décision 2017-267](#)).

Le Défenseur des droits reste régulièrement saisi par des femmes pour des discriminations liées à la grossesse et à la situation de famille. Il a ainsi favorisé la reconnaissance par le tribunal administratif de Rennes de l'illégalité du gel de notation pendant le congé maternité et de ses conséquences discriminatoires pour la carrière des agentes de la fonction publique hospitalière ([TA Rennes](#), 4 mai 2018). Il a également agi en faveur de l'accès des professions discontinues aux prestations maternité de l'assurance maladie ([décision 2018-202](#)), obtenant l'engagement de la ministre de la Santé et des Solidarités de mener à bien des réformes en ce sens.

Bien que les discriminations selon le sexe ne représentent que 4,6% des saisines du Défenseur des droits dans le domaine de la lutte contre les discriminations, il est à noter qu'une approche genrée des différentes causes de discrimination démontre que le fait d'être une femme augmente le risque d'être victime d'une discrimination au titre de l'une de ces causes.

Par ailleurs, dans son [avis 18-18](#) sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), le Défenseur des droits considère que les logements dits « évolutifs » entraînent un recul du droit au logement pour les personnes en situation de handicap. En effet, afin de favoriser la construction de nouveaux logements, l'obligation de produire des logements accessibles se verrait en partie substituée par une obligation de produire des logements « évolutifs ». Ces habitations dites « évolutives » nécessitent la réalisation de travaux pour devenir accessibles. Or, la difficulté d'obtenir l'accord du propriétaire, du bailleur ou de la copropriété pour réaliser les travaux nécessaires ainsi que le financement des travaux risquent d'engendrer des discriminations dans l'accès au logement. Par ailleurs, le Défenseur des droits a insisté pour que soit installé un ascenseur dans tous les immeubles de plus de deux étages et pour que soit effectué un recensement de l'offre de logements accessibles disponibles ou en cours de création sur un territoire donné.

AGIR CONTRE LE HARCÈLEMENT DISCRIMINATOIRE

Selon le [11^e Baromètre](#) sur la perception des discriminations au travail réalisé avec l'Organisation internationale du travail, une personne sur quatre déclare avoir fait l'objet de propos ou comportements sexistes, homophobes, racistes, handiphobes, liés à la religion ou à l'état de santé, ces cinq dernières années.

Cette enquête adopte une approche intersectionnelle qui, en croisant des caractéristiques telles que l'âge, le sexe, l'origine ou encore le handicap, permet de savoir si et comment certaines personnes sont plus exposées aux discriminations que d'autres. Être une femme et être en situation de handicap ou être une femme et être perçue comme non-blanche multiplie les risques d'être discriminée. En effet, 43% des femmes en situation de handicap interrogées dans le cadre de cette étude et 54% des femmes de 18 à 44 ans perçues comme non-blanches rapportent avoir été confrontées au moins une fois à un propos ou comportement stigmatisant contre 11% des hommes de 35 à 44 ans perçus comme blancs interrogés.

Le 11^e baromètre définit la notion de harcèlement discriminatoire comme une situation de harcèlement liée à un critère de discrimination. Il peut prendre la forme d'une surcharge de travail, d'une situation de marginalisation ([décision 2018-104](#)) ou de l'absence d'affectation ou de reclassement ([décision 2018-004](#)). Deux communes ont été sanctionnées pour ce motif (décisions [2017-157](#) et [2016-217](#)).

Le Défenseur des droits a publié la fiche « [Le harcèlement discriminatoire au travail](#) » permettant aux employeurs d'identifier les situations de harcèlement discriminatoire et de réagir en respectant leur obligation de sécurité de résultat.

S'agissant du harcèlement sexuel au travail, le Défenseur des droits constate trop souvent une minoration de la gravité des faits et de la souffrance des victimes ainsi que l'insuffisance des mesures prises contre les auteurs. À l'occasion d'une matinée thématique sur le harcèlement sexuel au travail en février 2018, le Défenseur des droits a lancé une campagne de sensibilisation intitulée [#UneFemmeSurCinq](#) pour rappeler que le harcèlement sexuel est une discrimination interdite par la loi et montrer que l'institution est un recours. Des outils ont été diffusés aux personnes qui accompagnent des victimes de harcèlement sexuel : associations, syndicats, ordre des avocats, points d'accès aux droits, médecins de prévention et inspection du travail.

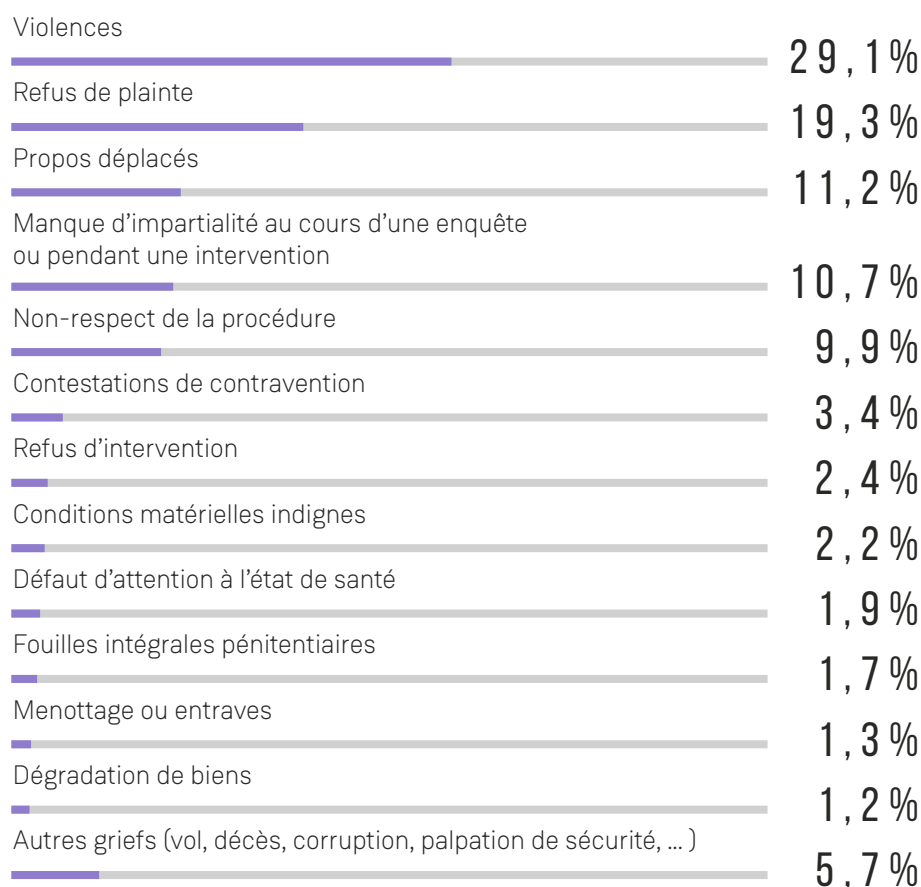
DES MANQUEMENTS À LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ TRÈS SOUVENT BANALISÉS



À plusieurs reprises cette année, le Défenseur des droits a constaté le manque de considération de certains membres des forces de sécurité à l'égard de catégories de personnes ce qui a pour effet de stigmatiser une partie de la population, de limiter l'exercice de ses droits et de l'écartier des services publics. Il a observé que des rapports rédigés par des agents de la RATP ([décision 2018-077](#)), des échanges de courriels entre gendarmes ([décision 2018-147](#)), élus et services de police ou encore de cadres d'une municipalité avec des policiers municipaux ([décision 2018-196](#)), indiquaient que les « migrants », « roms » et « SDF » étaient indésirables dans certains espaces.

En 2018, l'institution a traité **1 520 réclamations** relatives à la déontologie de la sécurité. Parmi celles-ci, plusieurs affaires témoignent d'actions menées en dehors du cadre légal, alors que le respect du droit par les forces de sécurité, les représentants de l'État et les personnes dépositaires de l'autorité publique, est la condition essentielle d'une relation de confiance avec la population. Le Défenseur des droits a donc souhaité responsabiliser individuellement la chaîne hiérarchique en recommandant des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un préfet ([décision 2018-014](#)) et d'un commissaire de police ([décision 2018-286](#)).

LES PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION DANS LE DOMAINE DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ



LE RAPPORT SUR LE MAINTIEN DE L'ORDRE ET LES MANIFESTATIONS DE 2018

Dans son [rapport](#) réalisé à la demande du président de l'Assemblée nationale et remis en janvier 2018, le Défenseur des droits dresse un état des lieux de la gestion du maintien de l'ordre et de ses évolutions.

Il constatait une recrudescence des tensions à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre, et soulignait les difficultés liées à l'utilisation des armes de force intermédiaire et leur dangerosité. Le Défenseur des droits avait ainsi préconisé l'interdiction des lanceurs de balle de défense (LBD40X46) dans les opérations de maintien de l'ordre, et soulevait les risques disproportionnés induits par l'utilisation des grenades explosives GLI-F4 dans la gestion des manifestations.

En qualité d'observateur, dans le cadre du traitement des réclamations ou en adressant des avis au Parlement ([avis 18-19](#)), le Défenseur des droits a ainsi porté une attention particulière aux nombreuses opérations de maintien de l'ordre en 2018 : évacuation de la ZAD de Notre-Dame-des-Landes, mouvements dans les lycées et les universités, mouvement des « gilets jaunes » et les multiples démantèlements de camps de migrants.

Le Défenseur des droits souhaite que les problématiques du maintien de l'ordre soient appréhendées dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles. À cet égard, une étude sur la stratégie de « désescalade », susceptible de contribuer à une amélioration des relations police-population, a été engagée avec l'Institut national des hautes études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) en 2018.

Le Défenseur des droits a porté également une attention particulière aux enfants directement ou indirectement concernés lors d'une intervention des forces de l'ordre.

UNE RÉGRESSION IMPORTANTE DES DROITS FONDAMENTAUX DES EXILÉS



Le rapport [Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais](#) (décembre 2018) du Défenseur des droits souligne qu'à la place d'une véritable politique d'accueil, les pouvoirs publics ont mis en œuvre une politique fondée sur la « police des étrangers » dont la priorité est de lutter contre les « points de fixation » pour dissuader les exilés de s'installer sur le territoire.

Le renforcement de la présence policière lors des évacuations des campements se fait parfois dans un cadre juridique flou dans lequel l'usage du gaz lacrymogène et les contrôles d'identité sont souvent utilisés pour dissuader l'accès des exilés aux lieux d'aide ou évacuer les lieux de vie.

Au niveau national, les entraves à l'entrée dans la procédure d'asile – saturation des dispositifs d'accueil, défaut d'information – grossissent les rangs des exilés contraints de vivre dans la clandestinité, subissant des conditions de vie contraires à la dignité de la personne humaine. Or, les mesures de la loi asile-immigration ont durci le traitement qui leur est réservé.

UNE ACTION RENFORCÉE AUPRÈS DES LANCEURS D'ALERTE



En deux ans, le Défenseur des droits a été saisi par **155 personnes** se prévalant du statut de lanceur d'alerte. Elles visent des faits dont elles ont eu connaissance dans le cadre de leur travail dans 85% des cas. L'exercice de cette mission amène le Défenseur des droits à expliquer aux requérants les conditions à remplir pour que les faits dénoncés soient qualifiés d'alerte et que leur démarche soit protégée par la loi.

Nombre de personnes ignorent, en effet, que le régime de protection des lanceurs d'alerte ne s'applique pas aux faits qu'ils dénoncent lorsqu'ils sont à titre personnel en conflit avec leur employeur, le caractère désintéressé de leur démarche n'étant pas avéré. D'autres signalent à titre préventif des faits dont ils n'ont pas eu personnellement connaissance contrairement à ce qu'exige la loi.

Pour informer les lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits a publié un [guide](#) expliquant le dispositif. Cependant, les moyens mis au service de cette information doivent être renforcés. L'obligation d'information des lanceurs d'alerte par les employeurs publics ou privés n'est pas suffisamment respectée alors qu'elle est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018.

Le Défenseur des droits a donc interrogé les ministères, régions, départements et les trente villes les plus peuplées de France pour connaître leur dispositif d'alerte et mettre ces informations à disposition du public.

S'agissant de la protection, l'aménagement de la charge de la preuve constitue un atout indéniable pour le lanceur d'alerte, si l'alerte a été faite dans des conditions conformes à la loi et que la personne est désintéressée, elle n'a qu'à présenter des éléments de fait présumant qu'elle a témoigné de bonne foi et c'est à l'employeur de prouver que la mesure défavorable que le salarié dénonce (baisse de rémunération, licenciement, sanctions disciplinaires, etc.) repose sur des éléments objectifs, sans lien avec le signalement.

Au-delà du traitement des situations individuelles, le Défenseur des droits agit pour améliorer la protection des lanceurs d'alerte, estimant que le régime actuel, cumulant plusieurs registres et procédures d'interventions, est trop complexe. Dans son [avis 18-11](#), il recommande notamment que les lanceurs d'alerte qui font face au secret des affaires bénéficient d'une protection comparable à celle de la « loi Sapin ».

L'ÉCHANGE ET L'HUMAIN AU CŒUR DE L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS



Afin de démultiplier l'impact de son action et de favoriser l'évolution des pratiques des opérateurs publics et privés, le Défenseur des droits a dispensé, de juillet 2017 à juin 2018, 1 400 heures de formations permettant de former 10 500 professionnels de la sécurité, de l'éducation et de l'enseignement supérieur, de l'emploi et de la justice et du droit. Par ailleurs, grâce au programme « Jeunes Ambassadeurs des Droits auprès des Enfants ou pour l'Égalité », 100 jeunes en service-civique ont formé, durant l'année scolaire 2017/2018, plus de 62 000 jeunes à la promotion des droits de l'enfant et à la non-discrimination. Par ailleurs, le portail de sensibilisation des enfants et des adolescents au rôle du droit intitulé « [Educadroit](#) », lancé en septembre 2017, s'est déployé en 2018.

Pour aller à la rencontre des personnes et favoriser l'accès aux droits, le Défenseur des droits a renouvelé l'opération « Place aux droits ! » lancée à Toulouse en octobre 2017, en tenant des permanences juridiques gratuites à Lille, Roubaix et Tourcoing en juin et dans huit villes de Martinique et de Guadeloupe en novembre dernier. Durant ces déplacements hors-les-murs, Jacques Toubon a présenté l'institution aux acteurs associatifs et institutionnels par le biais de rencontres, conférences thématiques et visites de terrain.

Ces opérations rencontrant chaque fois plus de succès auprès des professionnels, de la presse régionale et des habitants – 1 500 personnes ont été rencontrées à Lille – le Défenseur des droits prévoit de continuer, en 2019, à aller à la rencontre des habitants de toutes les régions de France.

Depuis novembre 2018, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et le Défenseur des droits ont mis en place un cycle de projections-débats intitulé « le Cinéma des droits ». Plusieurs fois par an, des films, documentaires ou dessins animés sont projetés en avant-première puis suivis de débats apportant un éclairage de spécialistes de la thématique abordée : représentants du Défenseur des droits et experts venus de tous horizons (recherche, médecine, associations etc.), réunis autour de l'équipe du film.

Grâce au support cinématographique, l'objectif est de mettre en lumière certains sujets de société pour montrer l'expertise de l'institution sur la défense des droits fondamentaux. Le cycle a débuté par la projection du film « Les Chatouilles » qui aborde le thème des violences sexuelles sur mineurs. Lors de la deuxième édition, c'est le film « Les Invisibles » qui a été diffusé afin de débattre sur l'accueil et l'accès aux droits des femmes sans-abris.

Bénédicte Brissart

Conseillère presse et communication
benedicte.brissart@defenseurdesdroits.fr
Tél. : 01 53 29 23 27

Laetitia Got

Chargée de la mission presse
laetitia.got@defenseurdesdroits.fr
Tél. : 01 53 29 22 79 / Port. : 06 20 50 34 46

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :



www.defenseurdesdroits.fr



D
Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE