



**D**



**RAPPORT  
ANNUEL  
D'ACTIVITÉ  
2024**

Pour que le droit n'oublie personne

**Défenseurdesdroits**  
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

# SOMMAIRE

Éditorial	04		
L'année 2024 en chiffres	06		
Les temps forts de l'année	08		
Statistiques générales	10		
Statistiques par mission	12		
Le rôle du Défenseur des droits	15		
Les modes d'intervention du Défenseur des droits	16		
Introduction	18		
<b>PARTIE 1.</b>			
<b>DISCRIMINATIONS : UNE RÉALITÉ ALARMANTE, UN DEVOIR D'AGIR</b>	20		
<b>I. CE QUE LES CHIFFRES DISENT DE LA SITUATION EN FRANCE</b>	21		
<b>A.</b> L'augmentation des discriminations rapportées, en particulier liées à l'origine et à la religion	21		
<b>B.</b> La baisse des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits	23		
<b>II. LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATION : PRÉCISIONS ET ÉVOLUTIONS</b>	26		
<b>A.</b> Propos et violences : le périmètre d'action du Défenseur des droits	26		
<b>B.</b> La compétence du Défenseur des droits en matière de droits des lanceurs d'alerte : un nouveau levier pour lutter contre les discriminations	29		
		<b>III. LA COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS : AGIR TANT AU NIVEAU INDIVIDUEL QUE STRUCTUREL</b>	30
		<b>A.</b> La protection des victimes	31
		<b>B.</b> La prévention des discriminations et la promotion de l'égalité	40
		<b>PARTIE 2.</b>	
		<b>L'ACTIVITÉ 2024 DANS LES AUTRES DOMAINES DE COMPÉTENCE : NOUVELLES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ET AVANCÉES OBTENUES</b>	49
		<b>I. LES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS</b>	50
		<b>A.</b> La protection des droits dans le contexte de la transformation numérique de l'administration	51
		<b>B.</b> Le respect des droits sociaux	55
		<b>C.</b> Les entraves aux droits en matière de titres, d'état civil et de filiation	59
		<b>D.</b> Les difficultés des usagers relatives au permis de conduire	60
		<b>E.</b> Les droits des personnes détenues	61
		<b>F.</b> Le respect des droits des personnes étrangères : une vigilance accrue dans le contexte d'une fragilisation des droits	65
		<b>G.</b> La promotion de la médiation pour garantir les droits des usagers	67
		<b>II. L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT</b>	69
		<b>A.</b> Le droit à l'éducation	70
		<b>B.</b> La protection de l'enfance	72
		<b>C.</b> Les mineurs non accompagnés	74
		<b>D.</b> Former aux droits de l'enfant, former les enfants aux droits	75

<b>III. LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ</b>	77	<b>PARTIE 4. LA VIE DE L'INSTITUTION</b>	99
<b>A.</b> Les défaillances dans le contrôle hiérarchique	78	<b>I. L'ÉLABORATION D'UN DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES</b>	99
<b>B.</b> Les refus de plainte	80	<b>II. DEUX TEMPS FORTS DE L'INSTITUTION EN 2024</b>	99
<b>C.</b> Le traitement de certaines personnes vulnérables	82	<b>A.</b> La Convention des délégués	99
<b>IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE</b>	85	<b>B.</b> « Place aux droits ! » à Marseille	101
<b>A.</b> En interne, la création d'un pôle dédié	86	<b>III. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES</b>	102
<b>B.</b> La consolidation de l'activité de protection des lanceurs d'alerte	86	<b>A.</b> Les relations avec le Parlement	102
<b>C.</b> La place nouvelle prise par l'activité de réorientation des alertes	87	<b>B.</b> Les relations avec les acteurs de la justice	104
<b>D.</b> Le premier rapport bisannuel du Défenseur des droits sur la protection des lanceurs d'alerte	88	<b>C.</b> Les relations avec la recherche et les universités	106
<b>E.</b> Faire connaître le dispositif et les enjeux autour des lanceurs d'alerte	89	<b>D.</b> Les réseaux internationaux et le suivi des conventions internationales	108
<b>PARTIE 3. LES ENJEUX ÉMERGENTS</b>	92	<b>IV. LES RESSOURCES DE L'INSTITUTION</b>	111
<b>I. L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE</b>	92	<b>A.</b> Les ressources humaines	111
<b>A.</b> Le rapport « Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations »	92	<b>B.</b> Les ressources budgétaires	113
<b>B.</b> Des actions de formation	94	<b>C.</b> La transformation numérique	115
<b>C.</b> Un réseau d'acteurs	94	<b>ANNEXES</b>	116
<b>II. L'ENVIRONNEMENT</b>	95	Annexe 1 : Organigramme	116
<b>A.</b> L'action du Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction des réclamations individuelles	95	Annexe 2 : Collèges	117
<b>B.</b> L'action du Défenseur des droits dans le cadre de sa mission de promotion des droits	96	Annexe 3 : Comités d'entente et de liaison	120
		Notes	123

# ÉDITORIAL

Les réclamations reçues par l'institution et les travaux réalisés au cours de l'année 2024 traduisent de nombreuses atteintes aux droits et libertés en France. De ses alertes sur le droit à l'éducation des « lycéens sans lycée » aux observations devant le Conseil constitutionnel relatives à la loi immigration, en passant par les recommandations sur les droits des personnes détenues dégradés par la surpopulation carcérale, le Défenseur des droits a poursuivi sa mission au service des droits et libertés.

L'institution s'est inscrite dans les grands moments de la nation, notamment en veillant au respect des droits fondamentaux en amont et lors des Jeux Olympiques de Paris 2024, en termes de liberté de manifester, de droit au respect de la vie privée avec l'expérimentation de la vidéosurveillance algorithmique, ou d'évacuation de personnes jugées comme indésirables. À Mayotte, où l'accès à l'eau et à l'éducation constituait déjà un défi majeur, la situation s'est considérablement détériorée après le passage du cyclone Chido en décembre dernier, aggravant les conditions de vie de ses habitants.

Face aux tensions qui traversent notre société, le Défenseur des droits s'est affirmé comme un pôle de stabilité et de cohésion sociale en rétablissant les personnes dans leurs droits, fidèle à sa mission constitutionnelle. 2024, ce sont ainsi plus de 140 000 réclamations et demandes d'informations et d'orientations adressées à l'institution.

En particulier, la hausse continue des réclamations relatives aux droits des usagers de services publics reflète une forte demande sociale face à l'éloignement du service public. Parallèlement au travail mené par les agents de l'institution, les 620 délégués du Défenseur des droits, dans les territoires, sont au premier plan pour accueillir physiquement les réclamants et agir en médiation, laquelle aboutit dans près de 3/4 des cas.

À nouveau, ce rapport annuel met en exergue la fragilisation continue des services publics, alors que la dématérialisation ne cesse d'éloigner davantage les personnes les plus précaires de leurs droits.

Plus d'un tiers des réclamations reçues concerne aujourd'hui le droit des étrangers, principalement des demandes de renouvellement de titres de séjour, illustrant l'impact concret d'une dématérialisation mal pensée sur les parcours de vie. Des personnes diligentes qui étaient en situation régulière, sont ainsi placées dans l'irrégularité et perdent leur emploi, du simple fait des défaillances de la plateforme dédiée. Le rapport publié en décembre sur l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) démontre l'urgence de revoir la conception de ce service public pour qu'il soit accessible, efficace et respectueux des droits de tous.

L'année écoulée marque également la publication de notre premier rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte en France. L'effectivité du droit d'alerte, au service de l'intérêt général, et la garantie contre les représailles dont les lanceurs d'alerte peuvent être victimes, constituent un enjeu crucial pour notre vie démocratique. C'est pourquoi il est essentiel de mieux faire connaître les dispositifs récents dont ils peuvent bénéficier et au sein desquels le Défenseur des droits joue un rôle central.

Le Défenseur des droits s'est par ailleurs investi sur deux défis majeurs en 2024 : le changement climatique, avec le rapport annuel sur les droits de l'enfant relatif au droit à un environnement sain, et l'intelligence artificielle (IA), avec un rapport consacré aux enjeux de l'utilisation des systèmes d'IA dans les services publics. Ces mutations emportent des risques nouveaux en termes d'atteintes aux droits et aux libertés auxquelles le Défenseur des droits entend apporter des réponses.

VICTIME OU TÉMOIN  
DE DISCRIMINATION ?

39 28

ANTIDISCRIMINATION

J'ai aussi souhaité dans ce rapport annuel alerter en particulier sur l'ampleur et l'augmentation des discriminations en France, confirmées par de nombreuses études. La diminution paradoxale des réclamations que nous avons reçues cette année dans ce domaine met en lumière la difficulté des victimes à faire valoir leurs droits et la nécessité de s'emparer collectivement de cette problématique.

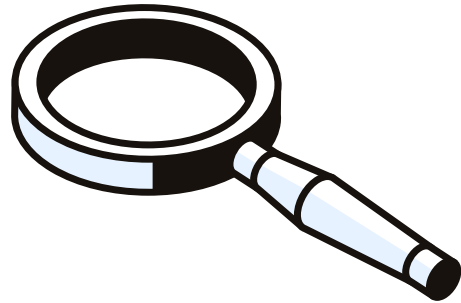
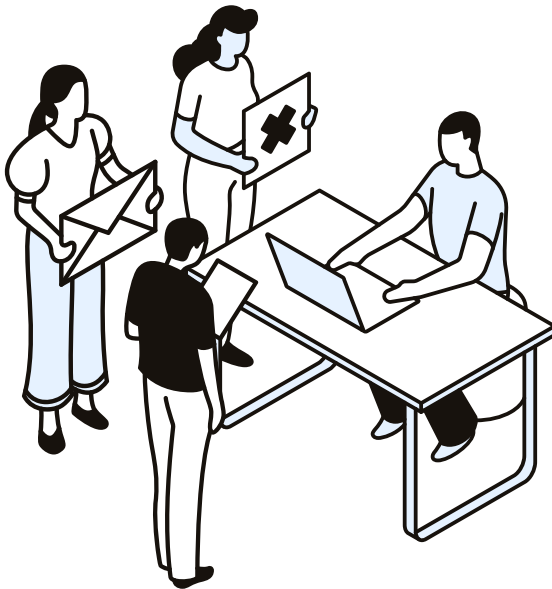
« *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* », énonce l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Principe à valeur constitutionnelle, l'égalité est aussi une promesse républicaine, non tenue pour de trop nombreuses personnes.

Pour l'année à venir nous continuerons à lutter contre les atteintes aux droits et les dynamiques d'exclusion, qui affaiblissent notre cohésion sociale et aggravent les fractures de notre société, par le traitement des réclamations individuelles et la promotion des droits et libertés.

**Claire Hédon**  
Défenseure des droits



# L'ANNÉE 2024 EN CHIFFRES



**74 %**

des médiations ayant abouti à un règlement à l'amiable (**53 437** médiations)

**216**

décisions, dont :

**109** portant observations devant les juridictions

**9** tierces-interventions, dont **5** devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), **1** devant le Comité européen des droits sociaux et **3** devant le service de l'exécution des arrêts de la CEDH du Conseil de l'Europe

**84** décisions portant recommandations

**7** décisions de saisine d'office

**1** décision-cadre

Plus de  
**225 000**

sollicitations

**140 996**

réclamations et demandes d'informations, orientations

**84 196**

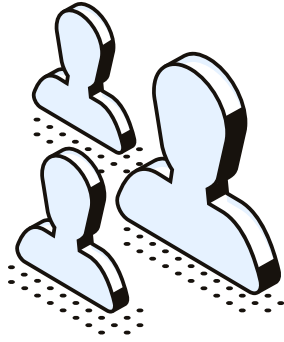
appels aux plateformes téléphoniques :  
09 69 39 00 00 / 31 41 / 39 28

**40**

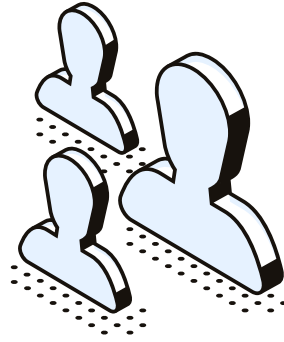
décisions portant avis sur la certification de lanceur d'alerte

**374**

rappels à la loi adressés aux mis en cause

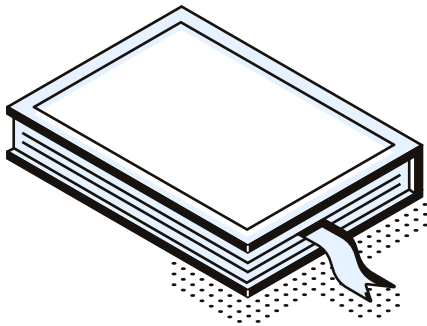


**256**  
agents  
dont **21** en région

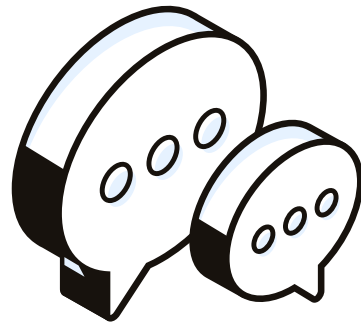


**620**  
délégués  
dans plus de  
**1 000** lieux d'accueil

**82**  
jeunes ambassadeurs  
et ambassadrices des droits  
de l'enfant et de l'égalité  
en service civique (JADE)



**7**  
avis au Parlement



**8**  
comités d'entente

**11**  
auditions au Parlement

**3**  
collèges consultatifs

**8**  
rapports

**5**  
études

**2**  
comités de liaison

**2**  
recueil de fiches

**64**  
conventions de partenariat

# LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE

## 12 JANV.

### Décision

Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (observations devant le Conseil constitutionnel)

## 30 JANV.

### Avis

Proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France

## 08 FÉV.

### Colloque

« Lutter contre les discriminations : du recours individuel aux leviers systémiques »  
Livret « Lutter contre les discriminations : les recommandations transversales du Défenseur des droits »

## 24 FÉV.

### Étude

« Déontologie et relations police / gendarmerie – population : les attitudes des gendarmes et des policiers »

## 25 AVR.

### Décision-cadre

« Respecter les droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne »

## 06 MAI

### Avis

Proposition de loi visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre

## 04 JUIN

### Avis

Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables

## 20/21 JUIN

### Évènement

Convention des délégués du Défenseur des droits



## 24 JUIN

### Rapport

« Droits des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme »



## 24 SEPT.

### Rapport bisannuel

« La protection des lanceurs d'alerte en France 2022-2023 »

## 03/05 OCT.

### Évènement

« Place aux droits ! » à Marseille



## 14/18 OCT.

### Déplacement

La Défenseure des droits à Québec pour le Congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF)

## 07 NOV.

### Guide

Recueil de fiches « Faire respecter mes droits en prison »

## 13 NOV.

### Rapport

« Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations »



## 20 NOV.

### Rapport annuel Enfant

« Le droit des enfants à un environnement sain – Protéger l'enfance, préserver l'avenir »

## 21 NOV.

### Avis

Proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents

## 04 DÉC.

### Enquête

« 17<sup>e</sup> Baromètre dédié aux discriminations dans l'emploi, édition consacrée aux seniors »

## 11 DÉC.

### Rapport

« L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers »

# STATISTIQUES GÉNÉRALES

## Nombre de sollicitations reçues par le Défenseur des droits, 2022-2024

	2022	2023	2024	2023-2024
<b>Réclamations, informations et orientations</b>	<b>125 456</b>	<b>137 894</b>	<b>140 996</b>	<b>+ 2 %</b>
<b>Siège</b>	<b>33 273</b>	<b>34 727</b>	<b>30 603</b>	<b>- 12 %</b>
Réclamations	31 164	31 861	28 223	- 11 %
Informations et orientations	2 109	2 866	2 380	- 17 %
<b>Délégués</b>	<b>92 183</b>	<b>103 167</b>	<b>110 393</b>	<b>+ 7 %</b>
Réclamations	58 495	68 116	75 210	+ 10 %
Informations et orientations	33 688	35 051	35 183	+ 0,4 %
<b>Appels* aux plateformes téléphoniques</b>	<b>100 416</b>	<b>118 813</b>	<b>84 196</b>	<b>- 29 %**</b>

\* Sont exclus du décompte les appels n'ayant pas de lien direct avec les plateformes (faux numéros, appels internes, fournisseurs, etc.).

\*\* Cette baisse peut s'expliquer en partie par l'utilisation d'un nouveau formulaire de saisie des appels et une meilleure identification des sollicitations n'ayant pas de lien direct avec les thématiques des plateformes.

## Répartition des réclamations reçues selon le domaine de compétence du Défenseur des droits, 2022-2024

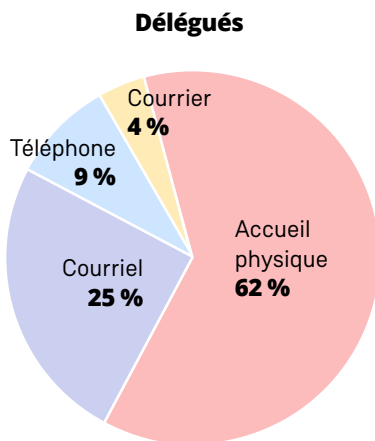
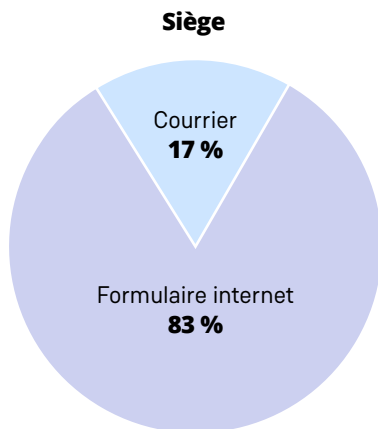
	2022	2023	2024	2023-2024
<b>Relations avec les services publics</b>	<b>82 202</b>	<b>92 400</b>	<b>96 028</b>	<b>+ 4 %</b>
<b>Défense des droits de l'enfant</b>	<b>3 586</b>	<b>3 910</b>	<b>3 073</b>	<b>- 21 %</b>
<b>Lutte contre les discriminations</b>	<b>6 545</b>	<b>6 703</b>	<b>5 679</b>	<b>- 15 %</b>
<b>Déontologie de la sécurité</b>	<b>2 455</b>	<b>2 866</b>	<b>2 434</b>	<b>- 15 %</b>
<b>Orientation et protection des lanceurs d'alerte</b>	<b>134</b>	<b>306</b>	<b>519</b>	<b>+ 70 %*</b>

\* La méthode de comptabilisation du nombre de réclamations dans le domaine « Lanceurs d'alerte » a légèrement évolué entre 2023 et 2024 ; ceci ne joue qu'à la marge sur le taux d'évolution.

**Note.** Une réclamation pouvant être multi qualifiée, la somme des réclamations par domaine de compétence est supérieure au nombre total des réclamations reçues.

**Champ.** Ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2022 (N = 89 659), 2023 (N = 99 977) et 2024 (103 433).

**Modes de sollicitation de l'institution, 2024**



**Champ.** Ensemble des réclamations, informations et orientations reçues au siège et par les délégués en 2024, hors appels aux plateformes téléphoniques (N= 140 996).

**Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits par thématique, 2024**

Droits des étrangers*	37 %
Protection et sécurité sociales	17 %
Justice	9 %
Droit routier	7 %
Services publics	5 %
Fiscalité	3 %
Environnement et urbanisme	2 %
Fonction publique	2 %
Éducation nat. - enseignement sup.	2 %
Logement	2 %
Biens et services privés	2 %
Emploi privé	2 %
Protection de l'enfance	2 %
Déontologie de la sécurité	2 %
Santé	1 %
Vie privée	0,5 %
Opérateurs de réseaux	0,5 %
Libertés publiques	0,5 %
Profession règlementée	0,2 %
Non renseigné	3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

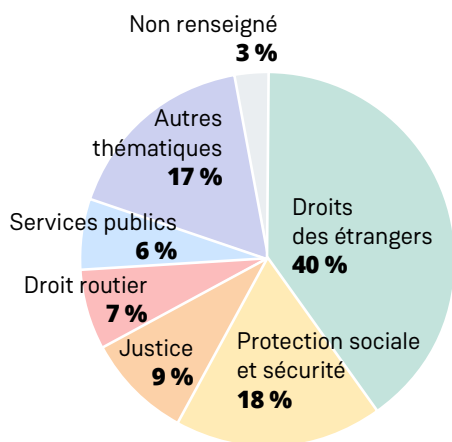
**Champ.** Ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 103 433).

\* Voir précisions page suivante.

# STATISTIQUES PAR MISSION

## SERVICES PUBLICS

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics par thématique, 2024**



**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 96 028).

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la protection sociale et la sécurité sociale par sous-thématique, 2024**

Pension de vieillesse	24 %
Prestations familiales	15 %
Assurance maladie	13 %
Aide sociale	12 %
Handicap	9 %
Assurance chômage	7 %
Autre	11 %
Non renseigné	9 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la protection sociale et la sécurité sociale reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 17 330).

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant les droits des étrangers par sous-thématique, 2024**

Titre de séjour	76 %
Regroupement familial	4 %
État civil des étrangers	3 %
Naturalisation	3 %
Visa	1 %
Autorisation de travail	1 %
Autre	3 %
Non renseigné	9 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant les droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 38 127).

**Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la justice par sous-thématique, 2024**

Droits des détenus	61 %
État civil	9 %
Nationalité	6 %
Service public de la justice	4 %
Parquet	3 %
Accès au droit	2 %
Autre	9 %
Non renseigné	6 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la justice reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 8 994).

## LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères, 2024

Handicap	22 %
Origine	15 %
État de santé	9 %
Sexe	4 %
Nationalité	4 %
Âge	4 %
Autre*	3 %
Grossesse	3 %
Activités syndicales	3 %
Convictions religieuses	3 %
Orientation sexuelle	2 %
Vulnérabilité économique	2 %
Identité de genre	2 %
Situation de famille	2 %
Lieu de résidence	1 %
Apparence physique	1 %
Opinion politique	1 %
Non renseigné	19 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux domaines, 2024

Emploi privé	27 %
Emploi public	20 %
Biens et services privés	11 %
Éducation, formation	7 %
Logement	5 %
Services publics	5 %
Autre	11 %
Non renseigné	14 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Lecture.** 27 % des réclamations reçues en 2024 en matière de discrimination concernaient des discriminations dans l'emploi privé.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 5 679).

\* Autre : domiciliation bancaire, qualité de lanceur d'alerte, nom de famille, mœurs, perte d'autonomie, caractéristiques génétiques.

**Lecture.** 22 % des réclamations reçues en 2024 en matière de discrimination concernaient des discriminations en raison du handicap.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 5 679).

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères et les principaux domaines, 2024

	Emploi privé	Emploi public	Éducation, formation	Biens, services privés	Services publics	Logement	Autre ou NR	Total
Handicap	21 %	24 %	17 %	13 %	8 %	7 %	10 %	100 %
Origine	36 %	18 %	7 %	12 %	5 %	8 %	14 %	100 %
État de santé	35 %	39 %	5 %	6 %	3 %	2 %	10 %	100 %
Nationalité	22 %	3 %	5 %	15 %	6 %	5 %	44 %	100 %
Sexe	46 %	25 %	3 %	13 %	5 %	1 %	7 %	100 %
Âge	40 %	21 %	3 %	19 %	5 %	4 %	8 %	100 %
Vulnérabilité éco.	19 %	10 %	3 %	20 %	6 %	17 %	25 %	100 %

**Lecture.** Parmi les réclamations reçues en 2024 en matière de discrimination en raison du handicap, 21 % ont eu lieu dans l'emploi privé et 24 % dans l'emploi public.

## DROITS DE L'ENFANT

### Répartition des réclamations reçues en matière de droits de l'enfant par sous-thématique, 2024

Éducation, petite enfance, scolarité, périscolaire	30 %
Protection de l'enfance, protection des enfants	18 %
Santé et handicap	15 %
Filiation et justice familiale	6 %
Mineurs étrangers	6 %
Justice pénale	3 %
Adoption et recueil de l'enfant	1 %
Non renseigné	21 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de droits de l'enfant reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 3 073).

## DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

### Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité par sous-thématique, 2024

Violence	20 %
Propos déplacés	10 %
Refus de plainte	9 %
Manque d'impartialité	9 %
Non-respect de la procédure	7 %
Verbalisation abusive	4 %
Défaut d'attention à l'état de santé	2 %
Refus d'intervention	1 %
Autre	6 %
Non renseigné	32 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 2 434).

### Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité, suivant l'activité de sécurité, 2024

Police nationale	43 %
Administration pénitentiaire	17 %
Gendarmerie nationale	17 %
Polices municipales	6 %
Services de sécurité privés	3 %
Services de surveillance des transports en commun	2 %
Services des douanes	1 %
Autres (dont enquêteur privé)	2 %
Non renseigné	14 %
<b>Total</b>	<b>105 %</b>

**Note.** Plusieurs activités de sécurité en cause étant possibles, le total est supérieur à 100 %.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2024 (N = 2 434).

# LE RÔLE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Inscrit dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et mis en place par la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante (AAI) qui veille au respect des droits et libertés dans cinq domaines : la défense des droits et libertés des usagers des services publics ; la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ; la lutte contre les discriminations ; le respect de la déontologie des forces de sécurité ; l'information, l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Son rôle consiste, d'une part, à protéger les droits, c'est-à-dire à traiter les réclamations qu'il reçoit en ces domaines et, d'autre part, à promouvoir les droits et libertés par des actions de sensibilisation, de formation et des propositions de réformes.

Plus précisément, être une AAI signifie que le Défenseur des droits est :

- une autorité : il a un pouvoir d'influence et de persuasion qu'il tient, outre son rôle en matière de médiation, d'une part, de son « pouvoir de savoir », par lequel il peut obtenir des informations des administrations et des entreprises privées et, d'autre part, de son « pouvoir de faire savoir », au moyen de décisions portant recommandations, d'observations en justice, de rapports, etc. S'il est une autorité, ses décisions ne sont pour autant pas contraignantes. Le Défenseur des droits n'est pas une juridiction qui trancherait un litige par une décision s'imposant aux parties. Il a été conçu pour compléter l'action des juges : par la médiation, il rétablit le dialogue et propose des solutions adaptées afin, parfois, d'éviter une action en justice ; par ses recommandations, il entend faire évoluer les pratiques et le droit ; par ses

observations en justice, il contribue à éclairer le juge par sa connaissance des atteintes aux droits.

- administrative : le Défenseur des droits est une institution de la République. Il n'est donc pas une composante de la société civile. Il tire ses missions de la Constitution et ne se prononce qu'au regard du droit positif, ce qui ne l'empêche pas de recommander des évolutions du droit.
- indépendante : s'il est une institution de la République, il n'est en aucun cas soumis au pouvoir hiérarchique et de tutelle du pouvoir exécutif, duquel il ne reçoit aucune instruction. Avec un mandat de six ans non révocable et non renouvelable, la Défenseure des droits – et à travers elle, toute l'institution – est indépendante.

Au-delà, le Défenseur des droits présente plusieurs caractéristiques. D'une part, il est la seule AAI inscrite dans la Constitution (article 71-1). D'autre part, il s'appuie sur une connaissance fine du terrain et de la réalité des atteintes aux droits : au moyen des réclamations qu'il reçoit et grâce à un ancrage territorial fort avec un réseau de 620 délégués bénévoles dans plus de 1 000 lieux d'accueil sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'à la faveur des contacts constants et institutionnalisés qu'il entretient avec la société civile. Enfin, il bénéficie d'une expertise juridique solide, enrichie de travaux venus d'autres disciplines (au travers notamment des études qu'il finance et soutient). **Sa spécificité découle ainsi de la combinaison de trois éléments : indépendance, connaissance concrète des atteintes aux droits, expertise juridique.**

# LES MODES D'INTERVENTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dans le cadre de sa double mission de protection et de promotion des droits, le Défenseur des droits peut agir par la mobilisation d'une palette large d'outils.

Le traitement des réclamations reçues par le Défenseur des droits se formalise de différentes manières : règlement amiable, rappel à la loi, décision, etc. La mention, tout au long du présent rapport, de ces terminologies variées, rend nécessaires ces précisions liminaires visant à en préciser le sens.

- Lorsqu'elles sont recevables, les réclamations sont essentiellement traitées par la voie de la médiation. Les délégués territoriaux, notamment, ne peuvent intervenir que de cette manière. La médiation conduit le plus souvent à la résolution amiable du litige, qui peut être formalisée par un « règlement amiable ».
- Lorsqu'il fait usage des pouvoirs d'instruction que prévoit la loi organique, le Défenseur des droits traite le dossier selon une procédure contradictoire. Plusieurs suites peuvent alors y être données.
  - Le Défenseur des droits peut émettre des « rappels à la loi ». À vocation pédagogique, ils signalent à la personne ou à la structure mise en cause la nécessité de respecter le cadre juridique applicable, lui indiquent les éventuelles prises de position de l'institution sur ces questions et les outils qu'elle a pu réaliser en la matière.
- Le Défenseur des droits peut rendre une « décision ». Il en existe différents types :
  - « Décision prise d'acte » : elle prend note des engagements ou des mesures pris par la personne mise en cause à l'égard de l'auteur de la réclamation et/ou d'ordre plus général.
  - « Décision portant recommandation(s) » : elle comprend des recommandations individuelles concernant le cas d'espèce et/ou générales, notamment de réforme des textes applicables.
  - « Décision-cadre » : elle n'a pas vocation à traiter une saisine individuelle, mais à traiter un problème général donnant lieu à de nombreuses réclamations et conduisant à des recommandations générales sur un problème systémique.
  - « Décision portant observations devant une juridiction » : elle a pour objectif de transmettre au juge l'analyse de l'institution, en droit et/ou en fait, et/ou à proposer une évolution jurisprudentielle, dans le cadre d'un contentieux porté par un réclamant. Ces observations interviennent à la demande soit des juges, soit des parties, soit à l'initiative du Défenseur des droits lui-même. Elles ne sont rendues publiques que lorsque la décision juridictionnelle est intervenue.
  - « Tierce-intervention » : observations portées par le Défenseur des droits, devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour européenne des droits de l'Homme, le service de l'exécution des arrêts de la CEDH du Conseil de l'Europe, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe ou encore le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies (ONU).
- Le Défenseur des droits peut proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne ou structure mise en cause de conclure une « transaction » (civile ou administrative) devant refléter des concessions réelles, réciproques et équilibrées. En matière de discrimination de nature pénale, le Défenseur des droits peut proposer





aux parties une « transaction pénale » consistant dans le versement d'une amende transactionnelle et, éventuellement, d'une indemnisation au profit de la victime, qui devra ensuite être homologuée par le procureur de la République.

- Lorsqu'une recommandation n'a pas été suivie d'effet, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne ou structure mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires. Lorsqu'il n'a pas été donné suite à cette injonction, l'institution peut établir un « rapport spécial », non anonymisé et rendu public (par une publication au *Journal officiel*) et, dans certains cas, publié sur le site internet du Défenseur des droits.
- Lorsqu'il apparaît que la demande n'est pas recevable ou, au terme de l'examen au fond de la réclamation, qu'aucune atteinte aux droits n'a été identifiée, le Défenseur des droits procède à la clôture du dossier, en expliquant au réclamant l'analyse qu'il fait de sa situation.

Le Défenseur des droits déploie également des actions de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, dans une logique de prévention des atteintes aux droits et d'évolution du droit et des pratiques : rapports et études, avis au Parlement, actions de sensibilisation et de formation, outils à l'attention tant du public que des professionnels.

Enfin, le Défenseur des droits est amené, en tant que mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, à produire un rapport « parallèle » à celui de l'État, destiné à éclairer le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU sur la mise en œuvre de la Convention. Le Défenseur des droits transmet également, dans le cadre de l'examen périodique de la France, sa contribution au Comité des droits de l'enfant et au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU, sur la mise en œuvre, respectivement, de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW/ CEDEF).

# INTRODUCTION

**Mireille LE CORRE**

Secrétaire générale du Défenseur des droits

En tant qu'autorité indépendante chargée de la protection et de la promotion des droits et des libertés, le Défenseur des droits occupe aujourd'hui une place singulière dans le paysage institutionnel.

Lors de sa création, de nombreux acteurs craignaient que les entités fusionnées (Médiateur de la République, Défenseur des enfants, Haute autorité pour lutter contre les discriminations et pour l'égalité, Commission nationale de déontologie de la sécurité), d'une part, perdent en visibilité et en expertise, d'autre part, conservent leurs particularismes et empêchent l'émergence d'une identité propre au Défenseur des droits.

L'action de l'institution a fait démentir ces prédictions peu optimistes. Une culture commune s'est progressivement installée, nourrie par le partage d'idées, de connaissances, de compétences et de perspectives.

Le Défenseur des droits représente ainsi une avancée par rapport aux institutions qui l'ont précédé. La transversalité de ses missions et de ses modes d'intervention a permis l'ancrage d'une entité renforcée par rapport à ses composantes d'origine.

S'agissant d'abord de l'exercice des missions, la fusion des quatre anciennes autorités en une seule institution permet à une même réclamation couvrant plusieurs domaines de compétence d'être traitée dans son intégralité par le Défenseur des droits. Elle favorise ainsi une approche plus large, et donc plus protectrice, dans le traitement des réclamations. Par exemple, celle d'un élève en situation de handicap privé de l'aide d'un accompagnant ou d'une accompagnante à l'école (AESH), relève tant de l'accès au service public, que des droits de l'enfant et de la lutte contre les discriminations. Dans le même sens, les compétences croisées en matière de

déontologie et de discrimination ont permis à l'institution d'avancer de manière significative sur la question des contrôles d'identité discriminatoires.

Cette transversalité se vérifie également au niveau de l'exercice des pouvoirs de l'institution. La fusion a conduit à leur harmonisation par le haut : alors que le Défenseur des droits le peut, le Défenseur des enfants ne pouvait pas diligenter des vérifications sur place, et le Médiateur de la République ne pouvait ni se saisir d'office, ni formuler des observations en justice.

Cette palette de pouvoirs a été déployée en 2024 notamment à l'occasion de la décision-cadre n° 2024-061 sur le respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne, intervenue après des observations portées devant la Cour de justice de l'Union européenne puis une instruction accompagnée d'une vérification sur place, qui nous a permis de nourrir nos observations devant le Conseil d'État et de formuler des recommandations aux pouvoirs publics.

La complémentarité des missions et l'étendue des pouvoirs du Défenseur des droits permettent d'obtenir des résultats concrets et utiles pour les personnes les plus éloignées de leurs droits. Rarement cantonnées à un seul domaine d'expertise, nombre de problématiques contemporaines nécessitent une démarche transversale pour être résolues efficacement.

L'approche par mission retenue dans la suite de ce rapport, pensée à des fins pédagogiques, ne saurait donc masquer la transversalité qui préside au travail des équipes de l'institution. Aux côtés de la Défenseure des droits et de ses adjoints, les agents et les délégués agissent au quotidien au service de l'ensemble des missions que la Constitution et la loi organique confient à l'institution, pour la défense des droits et libertés.



Mireille Le Corre, Convention des délégués du Défenseur des droits.

## Un travail conduit en transversalité

### Une question à...

#### **Marguerite AURENCHÉ & Elsa ALASSEUR**

Cheffes des pôles « Défense des droits de l'enfant » et « Droits fondamentaux des étrangers »

**Quelle méthode de travail a été adoptée pour élaborer la décision-cadre n° 2024-061, et comment répond-elle aux enjeux de respect des droits fondamentaux dans un contexte de contrôle migratoire renforcé ?**

« Le Défenseur des droits a rendu en avril 2024 une décision-cadre sur le respect des droits des personnes migrantes à la frontière intérieure franco-italienne, dont les mineurs non accompagnés et les demandeurs d'asile. Cette décision s'inscrit dans le contexte juridique particulier du rétablissement des contrôles à une frontière intérieure de l'Union européenne (UE), pérennisé depuis 2015 à la frontière franco-italienne. Le droit européen est très laconique sur les procédures applicables dans ce contexte qui a vocation à demeurer exceptionnel et temporaire. Cela a conduit au développement de pratiques attentatoires aux droits. Son élaboration a mobilisé plusieurs pôles d'instruction (droits fondamentaux des étrangers, droits de l'enfant, déontologie

des forces de sécurité). Elle est par ailleurs le résultat d'une instruction contradictoire menée avec la mise en œuvre de plusieurs pouvoirs d'enquête et d'intervention de l'institution. Nous nous sommes déplacés à Montgenèvre et Briançon, ainsi qu'à Menton (vérification sur place inopinée), au sein des locaux de la police aux frontières et à des points de passage autorisés de la frontière. Il était essentiel de pouvoir observer ce qui se passait sur place et d'en rendre compte précisément, car on parle ici de pratiques qui sont très peu visibles et très peu contrôlées. Or, la question des procédures applicables au niveau des zones frontières est loin d'être théorique. À chaque procédure, se rattache un ensemble de garanties plus ou moins protectrices, et lorsqu'une procédure moins favorable est illégalement appliquée, les droits fondamentaux des personnes s'en trouvent significativement affectés. Il s'agit notamment du droit à bénéficier d'un recours effectif, du droit d'asile ou encore du droit des mineurs non accompagnés à être protégés. Nous avons constaté que de très nombreuses personnes contrôlées – y compris de très jeunes mineurs – subissaient, dans l'attente de leur réacheminement vers l'Italie, une privation de liberté arbitraire, dans des conditions indignes. »

**PARTIE 1**

# DISCRIMINATIONS : UNE RÉALITÉ ALARMANTE, UN DEVOIR D'AGIR

**Avant-propos**

**George PAU-LANGEVIN**

Adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

« La lutte contre les discriminations souffre encore au niveau national, d'un manque de cohérence et de visibilité. Les politiques publiques se réduisent souvent à des actions ponctuelles et sectorielles, dirigées vers certains critères de discrimination, selon les priorités du moment : les femmes, les personnes âgées...ou encore, celles en situation de handicap.

Les paradigmes de la diversité, de l'égalité des chances, de l'inclusion et autres référentiels, s'ils peuvent permettre des approches plus apaisées de ces questions, tendent par ailleurs à masquer la lutte contre les discriminations et les interdits légaux qui l'accompagnent. Les discriminations fondées sur l'origine réelle ou supposée demeurent, en particulier, un sujet tabou, alors qu'elles restent vivaces selon les enquêtes, que certaines mesures expérimentées comme l'index diversité dans les entreprises n'ont pas été pérennisées et que la lutte contre les discriminations est éclipsée par les débats portant sur l'immigration et l'intégration. La discrimination fondée sur la religion est aussi un enjeu important et il nous revient notamment de protéger les femmes des discriminations religieuses, par exemple dans l'emploi, sans oublier celles qui ne veulent pas se laisser imposer des signes religieux.

Au niveau local, le désengagement progressif de l'État, marqué par la réduction des budgets alloués à la politique de la ville, a eu un impact

significatif sur les quartiers prioritaires et la lutte contre les discriminations. Les collectivités territoriales ont pourtant un rôle crucial à jouer : en tant qu'employeurs publics, gestionnaires de services publics et animateurs du réseau local, elles peuvent promouvoir concrètement l'égalité, notamment par l'élaboration de plans territoriaux de lutte contre les discriminations.

La loi de programmation pour la ville du 21 février 2014 a certes ajouté le critère du lieu de résidence, mais sans pour autant susciter des projets locaux ambitieux. Certaines collectivités parviennent cependant, par l'engagement d'acteurs locaux impliqués, à mettre en place des stratégies transversales et structurantes.

Proches des populations, les associations occupent une place centrale dans ces politiques ; elles tissent des réseaux de solidarité, sensibilisent le public, accompagnent les victimes et interpellent utilement les pouvoirs publics. Mon mandat d'adjointe en charge de la lutte contre les discriminations me permet de participer régulièrement à des échanges avec les acteurs locaux et associatifs et de mesurer pleinement leur engagement, que je salue.

Une impulsion nationale, relayée par les services de l'État, paraît indispensable pour encourager les territoires plus hésitants à s'engager résolument dans cette belle lutte pour le vivre ensemble, avec des moyens humains et financiers à la hauteur de l'enjeu. »



George Pau-Langevin, Convention des délégués du Défenseur des droits.

## I. CE QUE DISENT LES CHIFFRES DE LA SITUATION EN FRANCE

Plusieurs études et sondages réalisés entre 2022 et 2024 mettent en évidence une augmentation préoccupante des discriminations et actes haineux en France et en Europe, touchant particulièrement les descendants d'immigrés non européens, les personnes musulmanes, noires et juives<sup>1</sup>.

### A. L'AUGMENTATION DES DISCRIMINATIONS RAPPORTÉES, EN PARTICULIER LIÉES À L'ORIGINE ET À LA RELIGION

Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), dans une étude parue en octobre 2023, 47 % des personnes noires dans l'Union européenne disaient avoir été discriminées dans les cinq ans précédant le sondage, et la prévalence de ces discriminations sur les 12 derniers mois était passée de 24 % en 2016 à 34 % en 2022<sup>2</sup>.

Selon cette même institution, dans une étude parue en octobre 2024, près d'une personne de confession musulmane sur deux (47 %) déclare avoir été victime de discrimination les cinq années précédant le sondage dans 13 pays de l'UE (39 % pour la France), alors

qu'elles étaient 39 % en 2016<sup>3</sup>. Dans une autre étude, 80 % des personnes interrogées estiment en outre que l'antisémitisme (discrimination, haine en ligne, harcèlement, etc.) s'est développé dans leur pays au cours des cinq années précédant l'enquête<sup>4</sup>.

En France, l'enquête « Vécu et ressenti en matière de sécurité » (VRS), menée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et publiée en novembre 2024, relève une « *très forte hausse* » (+52 %) des faits de discrimination entre 2021 et 2022, avec une prépondérance nette de victimes se déclarant discriminées sur la base de leurs origines (48 %) et de leur couleur de peau (29 %). Viennent ensuite les critères de la religion (25 %) et du sexe (21 %).

Cette tendance à la hausse des discriminations rapportées rejoint celle déjà constatée par la seconde édition de l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO2), soutenue par le Défenseur des droits : alors qu'en 2008-2009, 14 % des personnes âgées de 18 à 49 ans avaient déclaré avoir subi des discriminations, elles étaient 18 % en 2019-2020. Le Défenseur des droits opère ce même constat s'agissant de l'emploi dans son 17<sup>e</sup> baromètre paru en 2024 : les actifs de 50 ans et plus se disent sensiblement moins souvent témoins de discrimination (26 %) que les plus

jeunes (37 %).

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) précise par ailleurs, dans une enquête parue en novembre 2024, que le sentiment de discrimination augmente d'une génération à l'autre pour les personnes d'origine non européenne alors qu'il recule chez ceux originaires d'Europe<sup>5</sup>. Ainsi, les descendants d'immigrés d'origine asiatique et africaine se déclarent plus touchés (34 %) que la première génération (26 %).

Ces diverses hausses des discriminations rapportées peuvent s'expliquer par une combinaison de facteurs sociaux, économiques et politiques.

Tout d'abord, elles traduisent sans doute une plus grande connaissance du fait discriminatoire dans la population et peuvent refléter une plus grande sensibilité et une plus grande attention portée à la question des inégalités et des discriminations dans la société, qui conduisent les personnes interrogées à déclarer aujourd'hui davantage de situations discriminatoires qu'elles ne l'auraient fait hier<sup>6</sup>.

Elles peuvent aussi s'expliquer par un contexte économique défavorable qui augmente la compétition pour l'accès à des ressources limitées (emploi, logement, etc.) et, ce faisant, favorise la mobilisation des préjugés et expose davantage aux discriminations les personnes les plus vulnérables (jeunes, immigrés, personnes en situation de handicap, etc.)<sup>7</sup>. De ce point de vue, le sentiment d'abandon et de stigmatisation exprimé dans certains territoires (zones rurales et quartiers défavorisés), cumulé à une perte de confiance dans les institutions, favorise le repli sur soi et nourrit les exclusions.

Enfin, certains discours politiques et médiatiques, largement reproduits et amplifiés sur les réseaux sociaux, où les algorithmes tendent à polariser les opinions et à renforcer la visibilité des positions les plus clivantes, stigmatisent les immigrés et certaines minorités et légitiment ce faisant les discriminations. Le Comité onusien pour l'élimination de la discrimination raciale, évoquant la situation de la France, s'est ainsi dit « *préoccupé par la persistance et*

*l'ampleur des discours à caractère raciste et discriminatoire, notamment dans les médias et sur Internet* » et « *par le discours politique raciste tenu par des responsables politiques à l'égard de certaines minorités ethniques, en particulier les Roms, les gens du voyage, les personnes africaines ou d'ascendance africaine, les personnes d'origine arabe et les non-ressortissants* »<sup>8</sup>.

### **Intervention du Défenseur des droits lors d'un évènement portant sur les discriminations religieuses dans l'accès à l'apprentissage**

Les équipes du Défenseur des droits sont intervenues lors d'un événement organisé le 9 décembre 2024 par l'Observatoire national des discriminations et de l'égalité du supérieur (ONDES) à l'Université Gustave Eiffel, à l'occasion de la sortie de leur nouveau rapport d'étude portant sur les discriminations dans l'accès à l'apprentissage à l'encontre des femmes portant le voile<sup>9</sup>. Les résultats de cette étude ont été présentés par Yannick L'HORTY et Arynata BAGAYOKO, puis discutés lors d'une table ronde à laquelle a participé le Défenseur des droits pour rappeler les enjeux du droit de la non-discrimination et relever les difficultés grandissantes d'accès à l'emploi des femmes musulmanes portant le voile.

En s'appuyant sur la méthode du test par correspondance (dit « *testing* »), cette étude s'intéresse aux discriminations vécues par de jeunes femmes musulmanes en première année de BTS Comptabilité-Gestion dans l'accès à un contrat d'apprentissage, correspondant à un contrat de travail de courte durée où les discriminations devraient être *a priori* minorées. Les résultats montrent que le port du voile par une candidate « *diminue de plus de 80 % les chances d'obtenir une réponse positive à une candidature spontanée* » et ce, que la candidate soit d'origine maghrébine ou française.

La convergence des données concernant les discriminations rapportées et vécues témoigne d'une tendance de fond manifeste : les discriminations augmentent. Par ailleurs, les événements déclarés ne reflètent toujours qu'une faible partie de la réalité : ils ne rendent pas compte de celles et ceux qui sont effectivement discriminés, mais qui ne le perçoivent pas ou trop confusément, faute d'identifier correctement ce qu'est une discrimination ou parce que les situations de discrimination subies sont peu visibles/décelables ou ont été progressivement intériorisées. Le faible nombre d'affaires portées devant les juridictions et de réclamations reçues en matière de discrimination par le Défenseur des droits en 2024 confirme l'ampleur du non-recours.

## **B. LA BAISSÉ DES RÉCLAMATIONS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATION REÇUES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS**

En 2024, sur l'ensemble des réclamations reçues par l'institution, seules 5 679 (soit 5,5 % du total des réclamations) ont concerné le champ des discriminations. Alors que les enquêtes montrent une hausse des discriminations rapportées, les réclamations reçues par le Défenseur des droits en ce domaine ont connu une baisse de 15 % par rapport à 2023.

### **1. L'expression d'un non-recours massif**

En dépit des efforts de communication et de sensibilisation du grand public par l'institution, notamment autour de la plateforme *antidiscriminations.fr* et du numéro dédié 3928, le non-recours demeure massif.

Dans le baromètre 2024 réalisé conjointement avec l'Organisation internationale du travail (OIT), qui mesure la perception des discriminations dans l'emploi, le Défenseur des droits a pu relever que seuls 15 % des victimes de discrimination déclarent avoir engagé une procédure contentieuse ou témoigné à l'occasion d'une procédure, 12 % ont contacté l'inspection du travail, 10 % un avocat ou une association et 8 % le Défenseur des droits. Près d'un tiers des victimes de discrimination

n'ont rien dit ni entrepris aucune démarche à la suite des faits<sup>40</sup>.

L'ampleur du non-recours s'explique notamment par le fait que les victimes pensaient que cela n'aurait rien changé (43 %), ne savaient pas quoi faire (36 %), craignaient des représailles (26 %), n'avaient pas conscience à l'époque qu'il s'agissait d'une discrimination (25 %) ou n'avaient pas de preuves (20 %). À ces facteurs, pourrait encore s'ajouter le coût émotionnel qu'implique une procédure parfois longue, complexe et stressante.

### **Une étude sur les difficultés du recours dans les universités**

À la suite d'une première étude inédite parue en 2022 (« Expérience des discriminations dans l'enseignement supérieur et la recherche (ACADISCR) »), le Défenseur des droits a souhaité disposer d'une analyse complémentaire permettant de mieux appréhender les facteurs et les mécanismes qui conduisent les personnes concernées (étudiants ou personnels) à signaler (ou non) les discriminations auxquelles elles ont été confrontées dans le cadre universitaire. L'étude « Dénoncer les discriminations vécues à l'université : entre silence, révélation et signalement », publiée en avril 2024, rend compte des difficultés auxquelles les étudiants et les membres du personnel sont confrontés pour se saisir des dispositifs de signalement des discriminations et exercer leur droit au recours au sein des universités. Elle montre comment les modalités de fonctionnement du champ universitaire rendent possibles ces discriminations et pèsent sur la capacité des individus à les dénoncer. Outre une faible connaissance de leurs droits et des dispositifs à solliciter, une part conséquente des étudiants exposés aux discriminations témoigne d'un sentiment de résignation qui s'explique en partie par l'inaction institutionnelle.

## 2. Le handicap, 1<sup>er</sup> critère de saisine du Défenseur des droits

Le handicap constitue toujours le 1<sup>er</sup> critère de saisine du Défenseur des droits (22 % des réclamations pour discrimination). Les discriminations vécues par les personnes en situation de handicap se maintiennent ainsi à un niveau élevé sur le territoire national et la structuration institutionnelle forte des associations en ce domaine est un atout majeur contre le non-recours.

En outre, les discriminations à raison du handicap sont peut-être plus visibles que ne le sont celles à raison de l'origine (par exemple), et s'avèrent de ce fait plus faciles à établir : il arrive que des structures, tant privées que publiques, refusent à une personne en situation de handicap l'accès à un bien ou un service (décision n° 2024-095, rappel à la loi n° 2024-001), à un emploi (règlements amiables n° 2024-042, n° 2024-053, n° 2024-059) ou à des études et des loisirs (règlement amiable n° 2024-016), pour des raisons d'ordre « pratique » ; les preuves matérielles de ces refus et de leur caractère discriminatoire sont alors généralement assez simples à produire et incitent à saisir le Défenseur des droits. Par contraste, les discriminations fondées sur l'origine sont moins faciles à identifier et à prouver, car elles sont plus rarement énoncées formellement, en raison de la pénalisation bien connue du racisme, ou sont parfois mobilisées de façon inconsciente par les auteurs, du fait de la banalisation des préjugés.

## 3. L'augmentation de la part des réclamations relatives aux discriminations à raison de l'origine et de la religion

De manière cohérente avec les enquêtes précédemment mentionnées, la part des réclamations liées à l'origine a augmenté (passant de 13 % en 2023 à 15 % en 2024). Après le handicap, l'origine constitue ainsi le deuxième critère invoqué par les réclamants. Si l'on prend en considération, outre l'origine (15 %), les réclamations liées à la nationalité (4 %), à l'apparence physique (1 %), au lieu de résidence (1 %), et aux convictions religieuses (3 %), critères pouvant indirectement renvoyer

aux origines, ce dernier critère concerne alors, dans cette acception plus large, 25 % des réclamations reçues en matière de discrimination en 2024.

Le baromètre 2024 du Défenseur des droits sur la perception des discriminations dans l'emploi montre, pour la première fois, l'entrecroisement des critères origine et religion, alors que le premier devance traditionnellement le second : 15 % de l'ensemble de la population active déclare avoir vécu une discrimination dans l'emploi en raison d'une pratique religieuse (contre 7 % en 2023), 15 % également le déclare sur le fondement de l'origine (contre 19 % en 2023). Cette évolution laisse entrevoir une imbrication des considérations religieuses et liées à l'origine dans l'expression des discriminations<sup>11</sup>.

Ce constat rejoint les résultats de l'enquête TeO2 : parmi les personnes de confession musulmane ayant déclaré une discrimination, 31 % l'attribuent à leur religion, alors qu'ils n'étaient que 15 % dans ce cas dix ans auparavant ; réciproquement, la part de l'origine ou couleur de peau dans les discriminations subies par les personnes de confession musulmane est tombée à 81 % alors qu'elle était à 91 % dix ans plus tôt.

Cette donnée témoigne d'un glissement du motif de l'origine vers celui de la religion en raison d'une focalisation accrue autour des questions religieuses dans les rapports sociaux<sup>12</sup>.

Si le pourcentage de réclamations auprès du Défenseur des droits et portant sur le critère de la religion demeure faible (3 %), proportion à peu près stable depuis 2015, il convient toutefois de souligner que le taux de non-recours est en ce domaine plus élevé. L'enquête « Accès aux droits » du Défenseur des droits de 2016 avait en effet montré que, parmi les personnes ayant déclaré avoir été confrontées à une discrimination fondée sur la religion dans les cinq dernières années, seuls 12 % avaient entrepris une démarche pour faire reconnaître cette situation (contre 20 % des personnes confrontées à une discrimination, quel qu'en soit le motif : origine, handicap, sexe, etc.).





Colloque « Lutter contre les discriminations : du recours individuel aux leviers systémiques », 8 février 2024.

Au surplus, le Défenseur des droits a observé, au moment des élections législatives de l'été 2024, un pic inquiétant (+53 % entre mai et juin 2024) d'appels à la plateforme 3928 – numéro du Défenseur des droits consacré à la lutte contre les discriminations –, principalement pour dénoncer des propos et comportements racistes, antisémites et islamophobes. Durant cette période, la plateforme a aussi reçu un nombre accru d'appels relatifs à des faits de violence, notamment à l'encontre de personnes ayant une appartenance religieuse visible (kippa, voile). Plusieurs réclamants ont évoqué un « climat de peur » et une montée de la haine antisémite et islamophobe. L'origine arrive ainsi en tête des critères dans les appels téléphoniques reçus par le Défenseur des droits sur sa plateforme 3928, lesquels ont augmenté de 49 % entre 2022 et 2024.

### **La contribution du Défenseur des droits au rapport de la CNCDH**

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), en tant que rapporteur indépendant sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, remet chaque année au Gouvernement un rapport qui dresse un état des lieux du racisme en France. Le Défenseur des droits alimente cette publication en

remettant à la CNCDH une contribution sur les discriminations fondées sur l'origine. Le Défenseur des droits a ainsi publié en mars 2024, sur son site Internet, sa contribution au rapport 2023, dans laquelle il revient notamment sur l'ampleur des discriminations, démontrée par les études comme les réclamations qu'il reçoit, dans le domaine de l'éducation, du logement, des contrôles d'identité ou encore de l'emploi, et sur les difficultés de leur reconnaissance par la Justice.

Les associations membres du comité d'entente « Origines » du Défenseur des droits – instance de dialogue avec les acteurs de la société civile engagés dans la lutte contre les discriminations liées à l'origine et à la religion – disent également avoir connu en 2024 une hausse importante des appels dénonçant des actes racistes, antisémites, islamophobes et anti-tsiganes, et ont souligné les risques de banalisation de la parole raciste et l'aggravation des atteintes aux droits des personnes d'origine étrangère ou perçues comme telles.

Ce constat concernant les propos et violences racistes appelle quelques clarifications concernant la compétence du Défenseur des droits.

## II. LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATION : PRÉCISIONS ET ÉVOLUTIONS

L'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 donne compétence au Défenseur des droits notamment pour « *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 [pour] promouvoir l'égalité* ». Pour rappel, la discrimination suppose la réunion de trois éléments : un traitement défavorable subi par une personne, en raison d'un critère défini par la loi (sexe, origine, handicap, âge, etc.) et dans un domaine déterminé par la loi (accès à un emploi, un service, un logement, etc.). Ainsi définie, la compétence de l'institution ne s'étend pas aux réclamations relatives à des propos et violences à caractère raciste, anti-religieux, sexiste, homophobe, etc., qui relèvent d'un autre régime juridique que celui de la non-discrimination.

### A. PROPOS ET VIOLENCES : LE PÉRIMÈTRE D'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dans un contexte où l'enjeu de la lutte contre les discriminations est bien souvent assimilé à celui des discours de haine, la limitation de la compétence du Défenseur des droits aux discriminations s'avère parfois difficile à comprendre pour les réclamants et les interlocuteurs de l'institution.

Le Défenseur des droits souhaite toutefois rappeler que discours de haine et discriminations entretiennent des rapports étroits en étant liés par un certain continuum, comme l'illustre la première loi française contre le racisme (loi dite « Pleven ») qui, en 1972, a adopté une démarche englobante incriminant à la fois les discriminations et les discours de haine fondés sur « *l'origine, ou l'appartenance ou la non-appartenance d'une personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ». Les discours de haine renforcent les préjugés et stéréotypes stigmatisants (qu'ils soient racistes, sexistes,

homophobes, etc.), lesquels alimentent à leur tour les discriminations.

Le droit et la jurisprudence intègrent cette imbrication en adoptant une conception élargie de la notion de discrimination (désormais ouverte à l'injonction à discriminer, au harcèlement moral lié à un critère prohibé et au harcèlement sexuel). Ils développent par ailleurs un régime de la preuve, en matière judiciaire, de plus en plus favorable aux victimes. Par conséquent, dans certains cas, les violences et les discours de haine peuvent relever du champ de compétence du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

### 1. Une conception élargie de la discrimination

Des propos peuvent caractériser une situation de harcèlement moral discriminatoire, qui constitue une forme de discrimination en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

#### ***Propos injurieux et harcèlement moral discriminatoire***

Un salarié d'origine mexicaine a saisi le Défenseur des droits pour harcèlement discriminatoire lié à son origine (et discrimination liée à son état de santé). L'enquête a révélé des preuves, notamment des messages injurieux sur un réseau social et des témoignages, associés à une agression verbale raciste lors d'une soirée. Le réclamant, placé en arrêt maladie pour « *syndrome anxio-dépressif réactionnel* », a été licencié pour inaptitude. Le Défenseur des droits a présenté des observations (décision n° 2024-007) devant la cour d'appel saisie qui, par un arrêt du 26 avril 2024, a jugé que le réclamant avait fait l'objet d'une discrimination en raison de son état de santé, mais n'a pas retenu la discrimination en raison de l'origine en considérant que les faits allégués relevaient de la vie personnelle et non professionnelle. À supposer que ces propos auraient uniquement été tenus en dehors de l'entreprise, ils pourraient dans certaines circonstances être regardés comme présentant un caractère professionnel et engager la responsabilité de l'employeur<sup>13</sup>.

### **Propos à connotation sexuelle et harcèlement sexuel**

Le harcèlement sexuel, pouvant notamment s'exprimer par des propos répétés à connotation sexuelle, est aussi considéré comme une forme de discrimination pour laquelle le Défenseur des droits est compétent. L'institution a ainsi été saisie par un agent de la police nationale dénonçant des faits de harcèlement sexuel et discriminatoire liés à son orientation sexuelle, commis par un collègue devenu son supérieur (décision n° 2024-100). L'instruction a confirmé les faits (injures homophobes et exhibition sexuelle), constitutifs d'un harcèlement sexuel et discriminatoire. Le Défenseur des droits a considéré que sa hiérarchie avait minimisé les effets des agissements du mis en cause sur la santé du réclamant en ne retenant pas les qualifications de harcèlement sexuel et de harcèlement discriminatoire, en s'appuyant sur l'absence d'intention de nuire et en qualifiant de « *surnoms ayant trait à l'homosexualité* » et de « *plaisanteries graveleuses* » les propos reprochés au mis en cause. Le Défenseur des droits a en ce sens rappelé que l'intention de l'auteur ne constitue pas, en dehors de la matière pénale, un élément de définition du harcèlement sexuel et discriminatoire. L'institution a donc demandé à l'administration de procéder à la réparation intégrale des préjudices subis par l'intéressé et de lui assurer une reprise de ses fonctions dans un autre lieu de travail et a recommandé plusieurs mesures au ministère de l'intérieur et des outre-mer visant à prévenir les dysfonctionnements relevés au cours de son instruction.

### **Le harcèlement d'ambiance subi par une salariée**

Dans sa décision n° 2024-105 du 11 juillet 2024, l'institution a aussi reconnu le harcèlement sexuel subi par une salariée au cours de l'exercice de ses fonctions syndicales, en raison d'injures et de propos sexistes et à connotation sexuelle révélés par des attestations et témoignages de ses collègues. Le Défenseur des droits a également établi dans ce dossier l'existence d'un harcèlement d'ambiance, qui correspond à la situation dans

laquelle, sans être directement visés, un ou plusieurs salariés subissent des provocations ou blagues obscènes ou vulgaires qui lui ou leur deviennent insupportables. La salariée travaillait en effet dans un contexte ponctué de blagues et commentaires à caractère sexiste et sexuel, sans être nécessairement la seule visée et sans qu'il n'y ait qu'un seul auteur.

Dans ce dossier, le Défenseur des droits a constaté que l'employeur avait méconnu les règles qui s'appliquent en matière de preuve dans le contentieux de la non-discrimination en exigeant une « *preuve tangible* » dans le cadre de l'enquête interne qu'il avait conduite. L'institution a rappelé le principe de l'aménagement de la charge de la preuve prévu en matière de discrimination en vertu duquel il suffit que la victime présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination, et il incombe ensuite à l'auteur de prouver que ces agissements ne sont pas constitutifs d'une telle discrimination. La victime doit seulement faire naître un doute raisonnable.

## **2. Une preuve facilitée de la discrimination**

Conformément à l'arrêt *Feryn* de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>14</sup> et à l'arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 2023<sup>15</sup>, le Défenseur des droits rappelle que des propos discriminatoires, même non répétés, peuvent constituer des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination.

### **Propos racistes entre collègues et harcèlement moral discriminatoire**

L'institution a été saisie par une salariée ayant subi des propos à caractère raciste, tenus par sa supérieure hiérarchique au cours d'un repas de Noël organisé par le comité d'entreprise. Alors que le conseil des prud'hommes puis la cour d'appel de Versailles avaient écarté le harcèlement moral discriminatoire, notamment au motif que les propos tenus n'avaient pas été répétés, le Défenseur des droits a rappelé qu'il ressort de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008 qu'un acte unique peut suffire dès lors qu'il est suffisamment grave

(décision n° 2018-200 et décision n° 2021-106). Un pourvoi en cassation ayant été formé, le Défenseur des droits a par la suite produit des observations, qui ont été suivies d'effet en 2024, devant la Cour de cassation (décision n° 2022-228). La Cour a en effet considéré que « *de tels propos relevaient de la vie professionnelle de la salariée et que cette dernière présentait des éléments laissant supposer une discrimination en raison de ses origines* »<sup>16</sup>.

### **« Des gens comme eux »**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une discrimination supposée en raison de l'origine dans l'accès aux transports (règlement amiable n° 2024-015). Deux membres d'une association, d'origine africaine et titulaires d'une carte de transport « solidaire », se sont vu refuser l'accès à un bus au tarif permis par cette carte. Au retour, le même conducteur leur a encore refusé l'accès, indiquant qu'il ne conduirait plus « *des gens comme eux* ». Le Défenseur des droits est intervenu par la voie amiable auprès de la région mise en cause, qui a pris au sérieux les faits dénoncés, informé le transporteur national responsable et rappelé à l'ordre le conducteur impliqué.

### **Port du voile et refus de location : un enregistrement utile**

Pour caractériser la discrimination, le Défenseur des droits s'appuie parfois sur des enregistrements de conversations fournis par les réclamants, éventuellement assortis d'autres éléments de preuve (procès-verbal de constat d'huissier de justice, courriels et courriers, témoignages écrits d'autres personnes présentes, etc.). En droit pénal, il est de jurisprudence constante que toute preuve apportée par les parties est recevable, indépendamment du moyen d'obtention de cette preuve<sup>17</sup>. Depuis 2023, la Cour de cassation admet dorénavant que, dans un litige civil, une partie peut utiliser une preuve obtenue de manière déloyale pour faire valoir ses droits, notamment si une telle preuve (ici un enregistrement clandestin) s'avère indispensable à l'exercice du droit à la preuve et qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux de la partie adverse (vie privée, égalité des

armes, etc.)<sup>18</sup>. La preuve étant difficile à apporter en matière de discrimination, malgré l'aménagement existant depuis 2001, cette jurisprudence constitue une avancée majeure.

Le Défenseur des droits a été saisi par un couple d'une réclamation relative à un refus de location en raison du port du voile par la réclamante. La discussion tenue le jour où devaient être remises les clés, partiellement enregistrée par les réclamants, a permis de constater des propos stigmatisants et discriminatoires de la part de la propriétaire. Constatant que l'infraction était caractérisée, le Défenseur des droits a transmis sa décision au procureur de la République (décision n° 2024-065). Par un jugement rendu en novembre 2024, le tribunal judiciaire compétent a condamné la propriétaire à une peine d'amende de 1 000 euros avec sursis, accompagnée d'une peine complémentaire de privation du droit d'éligibilité pendant 6 mois (voir également, pour un autre refus de location en raison de la religion, avec enregistrement de la conversation, le rappel à la loi n° 2024-010).

### **L'humour n'excuse pas tout**

Une affaire relative à un refus de location en raison de l'orientation sexuelle de la candidate a été l'occasion pour le Défenseur des droits de rappeler au propriétaire, qui avait répondu – selon lui, sur le ton de l'humour – que l'appartement n'était « *pas LGBT friendly* », que l'humour ne saurait être invoqué comme justification d'actes ou propos discriminatoires, dès lors que les faits doivent s'analyser en tenant compte de la perception et du ressenti provoqués sur celui qui les reçoit (rappel à la loi n° 2024-019).

## **B. LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DROITS DES LANCEURS D'ALERTE : UN NOUVEAU LEVIER POUR LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

La compétence en matière de droits des lanceurs d'alerte, dont a été investi le Défenseur des droits par la loi du 9 décembre 2016, renforcée par la loi organique du 21 mars 2022, irrigue l'ensemble de l'institution, en améliorant la lutte contre les atteintes aux droits dans le champ de ses différentes missions. Elle permet notamment à l'institution d'appréhender des situations de discrimination nouvelles.

### **1. La qualité de lanceur d'alerte : un nouveau critère de discrimination**

En 2016, la compétence et l'expérience acquises par le Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations ont justifié d'étendre son champ de compétences à l'orientation et à la protection des lanceurs d'alerte s'estimant victimes de mesures de rétorsion. La consécration, en 2022<sup>19</sup>, de la qualité de lanceur d'alerte parmi les critères de discrimination présents dans le code du travail (art. L. 1132-1) et le code pénal (art. 225-1), marque aussi le lien qui peut être fait entre représailles et discriminations.

Cette évolution a pour effet de renforcer la protection attachée à la qualité de lanceur d'alerte, les représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte étant désormais pénalement répréhensibles en tant qu'elles sont constitutives de mesures de discrimination.

À l'instar des autres discriminations, les mesures de représailles font l'objet d'un aménagement de la charge de la preuve spécifique devant les juridictions civiles et administratives. Le régime applicable aux lanceurs d'alerte est néanmoins quelque peu différent et plus favorable : en effet, à la différence de la victime de discrimination, qui doit présenter des éléments permettant de présumer l'existence d'une discrimination, le lanceur d'alerte doit seulement présenter des éléments permettant de supposer qu'il a lancé une alerte conformément à la loi (et non de présumer l'existence de représailles) ;

il incombe ensuite à la partie défenderesse de prouver que sa décision est dûment justifiée.

### ***Un directeur licencié après avoir dénoncé de possibles détournements de fonds***

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation d'un salarié, directeur d'une filiale d'un groupe de sociétés, ayant été révoqué de ses fonctions de direction puis licencié après avoir signalé de possibles détournements de fonds commis par d'autres directeurs du groupe (décision n° 2024-013). Après avoir mentionné la jurisprudence reconnaissant que la concomitance entre l'alerte et une mesure défavorable est un fait de nature à créer une présomption quant au lien entre l'alerte et cette mesure<sup>20</sup>, la Défenseure des droits a conclu que la fin d'expatriation dont avait fait l'objet le salarié pouvait être considérée comme constitutive d'une mesure discriminatoire et que le licenciement, en lien avec l'alerte, encourrait la nullité, à défaut de considérations objectives le justifiant.

### **2. Les alertes sur des situations de discrimination : une ouverture des conditions de recevabilité et un accompagnement renforcé**

En tant qu'autorité de recueil et de traitement des alertes en matière de discrimination, le Défenseur des droits peut être saisi de signalements qui ne seraient pas recevables, hors cadre de l'alerte, au regard de son champ de compétence et des conditions de recevabilité des réclamations issus de la loi organique du 29 mars 2011.

L'article 35-1 de cette loi organique prévoit en effet que tout lanceur d'alerte peut adresser un signalement au Défenseur des droits, qui le traite si celui-ci relève de l'un des quatre domaines de l'article 4 de la loi organique : défense des 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 ; défense et promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ; lutte contre les discriminations ; respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.

La recevabilité d'une alerte dépend donc uniquement du fait que son auteur puisse être qualifié de lanceur d'alerte au sens de la loi de 2016 et que la situation qu'il dénonce relève de la compétence matérielle de l'institution. Les autres critères de recevabilité prévus par la loi organique, comme le fait notamment d'être victime de discrimination et non simplement témoin (article 5 de la loi organique), ne sont pas applicables. Les témoins constituent le public visé par la législation sur les lanceurs d'alerte. En ce sens, il résulte des travaux parlementaires entourant l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 que la notion de lanceur d'alerte suppose que la personne qui se prévaut de cette qualification soit mue par un intérêt qui dépasse sa situation personnelle.

Lorsque la loi du 9 décembre 2016 est bien applicable, l'accompagnement des lanceurs d'alerte constitue un atout qui peut être mobilisé dans le cadre de toute alerte, y compris donc celles qui sont soumises au Défenseur des droits.

Il peut ainsi arriver que le Défenseur des droits intervienne à ces deux titres pour une même personne ayant dénoncé des faits de discrimination : d'une part, en reconnaissant sa qualité de lanceur d'alerte, d'autre part, en enquêtant sur les pratiques discriminatoires qu'elle dénonce.

La compétence en matière de droits des lanceurs d'alerte offre ainsi des possibilités d'intervention nouvelles, en permettant le traitement de situations de dénonciation de pratiques discriminatoires par un témoin, ou encore en favorisant le signalement de pratiques discriminatoires systémiques au sein d'une entreprise ou d'une administration. Les lanceurs d'alerte sont en effet des « témoins de l'intérieur » de la vie de toute structure, qu'elle soit privée ou publique, et leur protection permet de mieux débusquer en leur sein les discriminations. Cette compétence illustre à elle seule, pour que la lutte contre les discriminations soit efficace, la nécessité d'une mobilisation complémentaire des actions individuelles et structurelles.

### III. LA COMPLÉMENTARITÉ DES ACTIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS : AGIR TANT AU NIVEAU INDIVIDUEL QUE STRUCTUREL

Le 8 février 2024, à l'occasion des trois ans de la mise en place de la plateforme *antidiscriminations.fr* et du numéro (3928) dédié aux victimes de discrimination, la Défenseure des droits a réuni les acteurs de la lutte contre les discriminations pour une journée d'échanges sur les leviers à mobiliser pour prévenir et combattre efficacement les discriminations : « Lutter contre les discriminations : du recours individuel aux leviers systémiques ».

**« Ce colloque a mis en lumière toute la technicité et la complexité de la lutte contre les discriminations par le droit. Malgré des défaillances ou des faiblesses de la législation, la procédure d'action de groupe en est un exemple. Cette rencontre a permis de constater l'existence de réelles ouvertures permises par la jurisprudence et la mobilisation sans faille des acteurs. »**

**Delphine THARAUD**

*Professeure de droit privé (Université de Limoges) et intervenante au colloque*

La Défenseure des droits a rappelé que la lutte contre les discriminations ne peut se réduire à la dénonciation des discriminations et au renforcement – encore à parfaire – des droits des personnes qui en sont victimes. L'action contentieuse notamment, quand elle aboutit, ne permet que la réparation du préjudice individuel de la victime, sans sanction réellement dissuasive et sans action correctrice des discriminations structurelles identifiées.

La lutte contre les discriminations doit donc, de manière complémentaire, engager les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs dans une démarche visant à interroger puis transformer les comportements et pratiques afin d'assécher à leur source les discriminations.

## A. LA PROTECTION DES VICTIMES

L'approche individuelle et contentieuse en matière de discrimination, bien qu'essentielle pour garantir la réparation des préjudices subis, présente des limites. Elle repose sur la capacité des victimes à engager des démarches souvent longues, complexes et coûteuses, et tend à traiter les cas de manière isolée. Le recours au Défenseur des droits offre une voie accessible, gratuite et indépendante, permettant non seulement de résoudre des situations individuelles (par la médiation), mais aussi de formuler des recommandations et d'engager des actions pour prévenir et combattre les discriminations.

### 1. Quelques recommandations du Défenseur des droits pour améliorer le droit de la non-discrimination

Sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, le droit français de la non-discrimination a connu de nombreuses améliorations depuis plus de 20 ans : aménagement de la charge de la preuve devant les juridictions civiles et administratives, reconnaissance de la discrimination indirecte, capacité des syndicats et des associations à initier le recours en cas de discrimination en lieu et place des victimes, acceptation du *testing* comme preuve devant les juridictions civiles, administratives et pénales, etc. Si le cadre juridique français paraît aujourd'hui assez complet, il gagnerait toutefois à être amélioré et/ou renforcé sur certains points.

#### **Limiter l'extension du nombre de critères**

Le droit de la non-discrimination pâtit en France d'un nombre excessif de critères discriminatoires, dont la multiplication risque de nuire à son effectivité plutôt que de la renforcer<sup>21</sup>. La Défenseure des droits, auditionnée dans le cadre d'une proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 28 mars 2024, visant à préciser que le critère de l'apparence physique inclut la « discrimination capillaire » (touchant notamment les personnes aux cheveux crépus), a souligné l'inutilité de cette précision.

En effet, le critère de l'apparence physique permet déjà de sanctionner de telles discriminations<sup>22</sup>. De plus, cette initiative, en mettant en avant l'apparence physique au détriment du critère de l'origine, pouvant également être mobilisé, risque de rendre moins visibles les préjugés et motivations racistes sous-jacents aux actes discriminatoires.

#### **Améliorer le dispositif de l'action de groupe**

Le droit de la non-discrimination gagnerait en revanche à ce que le législateur reprenne ses travaux sur l'action de groupe, qui existe en droit de la non-discrimination depuis 2016, mais qui n'a jusqu'à présent permis d'aboutir à aucune condamnation. Dans son avis n° 24-01, la Défenseure des droits a ainsi salué les avancées de la proposition de loi relative au régime juridique de l'action de groupe, dans sa version votée par l'Assemblée nationale le 8 mars 2023. Rendu caduc à la suite de la dissolution de l'Assemblée, ce texte facilitait le recours aux actions de groupe en prévoyant un élargissement de la qualité pour agir, la prise en compte des discriminations subies avant l'entrée en vigueur de la loi de 2016<sup>23</sup>, et une meilleure réparation des préjudices (voir fiche 3 « Assurer une réelle portée à l'action de groupe » du livret « Lutter contre les discriminations : les recommandations transversales du Défenseur des droits », publié en février 2024).

#### **Renforcer le caractère dissuasif des sanctions**

Le Défenseur des droits observe que les sanctions des discriminations, au pénal comme au civil, restent faibles et n'emportent par conséquent aucun effet dissuasif qui favoriserait pourtant l'engagement des organisations à modifier leurs pratiques, en amont ou sous la menace d'un contentieux. Le Défenseur des droits a été saisi par les avocats de plusieurs personnes ayant travaillé pour une association et reconnues victimes, par jugement du tribunal correctionnel, des faits de travail dissimulé, d'emploi d'une personne étrangère sans titre l'autorisant à travailler sur le territoire français et de traite aggravée des êtres humains.



Colloque « Lutter contre les discriminations : du recours individuel aux leviers systémiques », 8 février 2024.

Le tribunal correctionnel ne s'était pas prononcé sur la réparation du préjudice économique subi par les victimes estimant que cela relevait de la compétence unique du conseil de prud'hommes. Le Défenseur des droits, considérant que les victimes avaient subi une discrimination intersectionnelle (origine, nationalité, sexe, particulière vulnérabilité économique) et rappelant que le droit à la réparation intégrale doit être effectif et doit prendre en compte la réalité de la situation vécue par les victimes dans toutes ses dimensions, a décidé de présenter ses observations devant le conseil de prud'hommes saisi notamment de demandes d'indemnisation du préjudice subi au titre de la discrimination (décision n° 2023-179). Par jugement en date du 8 mars 2024, le conseil de prud'hommes de Paris a rejeté la demande relative à la reconnaissance de la discrimination intersectionnelle et a refusé d'indemniser les préjudices allégués, estimant, au nom du principe de l'autorité de la chose jugée, que le tribunal correctionnel avait statué sur l'indemnisation du préjudice moral des plaignants et leur avait déjà alloué des sommes en réparation.

Pour garantir des sanctions effectives et dissuasives, conformément aux exigences européennes, le Défenseur des droits propose l'instauration d'une amende civile qui

s'ajouterait à la réparation des préjudices subis par la victime (voir fiche 2 « Permettre au juge de prendre des sanctions dissuasives » du livret publié en février 2024). Le Défenseur des droits a porté cette proposition en 2024, dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le ministère de la justice, conformément au plan gouvernemental de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine.

### ***Journée d'étude sur la nécessité de législations antidiscriminatoires complètes***

À l'occasion de la journée internationale des droits de l'Homme, le 10 décembre, le Défenseur des droits a participé à une journée d'étude organisée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et Equal Rights Trust, à l'Université d'Aix-Marseille, visant à « Célébrer les droits humains et faire avancer l'égalité pour toutes et tous. Adoption et mise en œuvre d'une législation complète contre la discrimination : regards croisés depuis les pays francophones ». L'institution a présenté les limites de l'arsenal législatif antidiscriminatoire français et évoqué ses recommandations en ce domaine.



## 2. Devant les juges, les observations du Défenseur des droits en matière de discriminations

Conformément à l'article 33, alinéa 2, de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut présenter des observations devant les juridictions, à la demande des parties. L'année 2024 offre de nombreux exemples de décisions de justice ayant partagé le sens des observations présentées par l'institution.

### **Un client malvoyant interdit d'accès à un commerce à cause de son chien guide**

Le Défenseur des droits a été saisi pour avis par un parquet à la suite de la plainte déposée par une personne malvoyante qui, accompagnée par son chien guide, s'était vu refuser l'accès à un commerce au motif que les animaux ne sont pas admis dans les magasins d'alimentation<sup>24</sup>. Il a transmis ses observations concluant à une discrimination fondée sur le handicap (décision n° [2024-092](#)). Dans son jugement, le tribunal correctionnel de Marseille a partagé la position du Défenseur des droits et condamné le gérant du magasin à payer des dommages et intérêts pour le préjudice subi, ainsi qu'à suivre un stage de citoyenneté d'une durée de 15 jours.

### **Une question à...**

#### **Fabienne JÉGU**

Conseillère experte « handicap et autonomie » au secrétariat général

#### **Gabriel AMY**

Juriste au pôle « Discriminations dans le secteur privé »

### **Pourquoi cette décision revêt-elle une importance particulière dans le cadre des droits des personnes en situation de handicap ?**

« La loi interdit de refuser l'accès des lieux publics aux chiens guides d'aveugles ou d'assistance, ce refus étant sanctionné par une contravention de 3<sup>e</sup> classe (entre 150 et 450 euros). Malgré cela, les personnes en situation de handicap sont au quotidien confrontées à de tels refus, que ce soit dans

l'accès aux commerces ou aux transports (taxis par exemple). Dans ce dossier, le Défenseur des droits a considéré que le refus était de nature à constituer le délit de discrimination prévu aux articles 225-1 et 225-2 du code pénal, lequel est passible de sanctions plus lourdes pour ses auteurs (jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende) et donc davantage dissuasives. En effet, refuser l'accès aux chiens guides d'aveugles ou d'assistance revient en réalité à refuser l'accès à la personne en situation de handicap, le chien guide étant par essence indissociable d'une personne dont le handicap justifie la nécessité de sa présence, au même titre que le fauteuil roulant d'une personne paraplégique. En condamnant le gérant du magasin, le tribunal correctionnel a reconnu que le délit de discrimination était bien constitué. C'est, pour le Défenseur des droits, un premier pas important dans la reconnaissance, à leur juste valeur, de la gravité des discriminations subies par les personnes en situation de handicap dans leur quotidien. »

### **Des patients privés de soins en raison de leur statut VIH**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par un patient pour être pris en charge par un chirurgien-dentiste en raison de son infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH). La Défenseure des droits a présenté ses observations devant le tribunal saisi (décision n° [2024-003](#)) qui, après avoir explicité l'aménagement de la charge de la preuve en droit de la non-discrimination, a retenu l'existence d'un refus de soins discriminatoire de la part du centre de santé où exerce le praticien mis en cause et l'a condamné à payer au réclamant la somme de 1 000 euros à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice moral subi ainsi que la somme de 600 euros en application de l'article 700 du code de procédure civile.

Sur ce même sujet, le Défenseur des droits a également accompagné des réclamants devant des instances ordinaires : décision n° [2024-028](#) (recommandations auprès de

l'Ordre des chirurgiens-dentistes) et décision n° 2024-074 (observations devant la Chambre disciplinaire de première instance d'un Conseil régional de l'Ordre des médecins qui a prononcé une sanction de six mois de suspension d'exercice, dont deux mois ferme, et le versement de 2 000 euros à la patiente)<sup>25</sup>.

### ***Demande discriminatoire de changement de prénom et nom à consonance étrangère***

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au changement de prénom et de nom de famille demandé à la réclamante par son employeur, au motif que leur consonance étrangère déplairait à la clientèle de l'entreprise et serait à l'origine de performances commerciales considérées insuffisantes par l'employeur. La Défenseure des droits a présenté ses observations, concluant à une discrimination fondée sur le patronyme et l'origine, devant le conseil de prud'hommes saisi. Dans son jugement, le conseil a considéré qu'il ne s'agissait que d'un « *exercice commercial* » sans intention de nuire et n'a pas reconnu le caractère discriminatoire de cette demande. La réclamante a donc interjeté appel de ce jugement et la Défenseure des droits a présenté de nouvelles observations (décision n° 2023-070). La cour d'appel a jugé en 2024 que la salariée avait bien été victime de discrimination. La rupture du contrat constituait donc un licenciement nul et l'employeur a été condamné à verser à la salariée des dommages et intérêts à hauteur de 9 600 euros.

### ***La « tabaâ » au regard des principes de neutralité et de laïcité et de la non-discrimination***

L'institution a été saisie d'une réclamation relative à un refus de l'administration d'agréer la candidature à un emploi de policier adjoint opposé à un candidat en raison d'une marque sur son front (tabaâ), conséquence de sa pratique assidue de la prière musulmane. À l'encontre des arguments avancés au soutien de ce refus, le Défenseur des droits a rappelé, d'une part, que la circonstance tenant à la pratique assidue de la prière musulmane ne permettait pas, à elle seule, de faire craindre

un risque de radicalisation et, d'autre part, que la seule présence de la tabaâ sur son front ne suffisait pas à établir qu'il ne respecterait pas, une fois en poste, ses obligations de neutralité et de laïcité. Par ailleurs, le réclamant a expliqué aux services du Défenseur des droits que, dans le cas où la marque sur son front serait jugée incompatible avec les obligations de neutralité et de laïcité, il serait disposé à la dissimuler par du maquillage (décision n° 2024-127). La Cour administrative d'appel de Paris a annulé le refus d'agrément en considérant que l'administration ne pouvait légalement le refuser pour les motifs tirés du risque de radicalisation, d'une part, et de non-respect des obligations de laïcité et de neutralité, d'autre part, sans pour autant se prononcer sur la discrimination liée à la religion<sup>26</sup>.

### ***L'appui du droit international et européen***

Le Défenseur des droits a été saisi par un mandataire judiciaire, curateur, d'une réclamation relative au refus d'octroi à un majeur protégé, par la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), de la complémentaire santé solidaire (C2S), au motif que les ressources annuelles de l'intéressé dépassaient le plafond autorisé. L'instruction a fait ressortir que les frais de curatelle imposés à l'assuré n'étaient pas déduits des ressources prises en compte, et que cette déduction aurait permis à l'assuré d'établir ses ressources en deçà du plafond, et ainsi de bénéficier de la C2S. Considérant, sur le fondement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, que l'interdiction des discriminations peut imposer une obligation de traitement différencié des personnes placées dans une situation défavorable en raison d'un critère de discrimination, le Défenseur des droits a estimé que les frais de curatelle imposés à l'assuré du chef de la mesure de protection judiciaire dont il est l'objet, en raison d'un trouble de sa santé ou d'un handicap, doivent être déduits des ressources prises en compte pour apprécier l'éligibilité à la C2S. L'absence de prévision d'une telle déduction par les textes conduit à une discrimination indirecte en raison de l'état de santé et du handicap (décision n° 2024-004). L'institution

a donc présenté des observations devant le tribunal judiciaire saisi du litige qui, le 5 septembre 2024, a écarté l'application de la législation nationale et décidé que la C2S devait être attribuée à ce majeur protégé, en se fondant sur la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne.

### **3. Quelques exemples de rappels à la loi et de décisions portant recommandations individuelles**

Dans le cadre du traitement des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits peut notamment adresser des rappels à la loi ou émettre 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.

#### ***Centre de formation professionnelle et clause de neutralité***

L'institution a été saisie d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par une stagiaire, portant un voile, en formation professionnelle. Elle a rappelé que les stagiaires en formation professionnelle sont soumis à des dispositions propres à leur statut ; la légalité d'une clause de neutralité visant ceux-ci ne peut donc être déduite par analogie avec les dispositions applicables aux salariés du secteur privé. La clause de neutralité du règlement intérieur du centre de formation conduit de ce fait à une discrimination directe sur le fondement de la religion. En conséquence, le Défenseur des droits a recommandé la suppression de l'interdiction du port de tout couvre-chef, la suppression de la clause de neutralité et la juste réparation du préjudice subi par la réclamante (décision n° 2024-102).

#### ***Un kimono n'est pas une abaya***

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à un refus d'accès à un établissement scolaire opposé à une lycéenne alors qu'elle était vêtue d'un long kimono beige

que la direction, à la suite de la note de service du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse du 31 août 2023, avait à tort assimilé à une abaya. Le Défenseur des droits a relevé que, même si l'élève avait refusé d'ôter son kimono ce jour-là, il n'apparaissait pas que ce seul indice était suffisant pour laisser penser qu'elle avait l'intention, par cette tenue, de manifester son appartenance religieuse. En effet, l'élève n'avait jamais auparavant reçu de remarques sur ses tenues vestimentaires, pourtant similaires. Dans le cadre de l'instruction menée par le Défenseur des droits, le rectorat a reconnu que cette tenue ne semblait pas contraire à la loi. Le Défenseur des droits en a pris acte, en recommandant en outre à la rectrice d'académie de rappeler aux chefs d'établissement l'importance d'engager un dialogue avec les élèves et leurs représentants légaux avant d'envisager toute mesure d'interdiction d'accès à l'établissement, et de favoriser cet accès en cas de doute sur l'intention de l'élève de manifester ou non ostensiblement sa religion (décision n° 2024-110).

#### ***Des refus de location discriminatoires***

L'institution a été saisie par une réclamante de 40 ans qui s'était vu refuser la location d'un logement au sein d'une résidence étudiante en raison de son âge. Constatant une discrimination fondée sur l'âge, le Défenseur des droits a recommandé à la société mise en cause de réexaminer la candidature de la réclamante, de se rapprocher de celle-ci afin de réparer son préjudice, de modifier ses pratiques en matière de sélection des locataires et de faire suivre au personnel en charge de cette sélection une formation de sensibilisation sur la lutte contre les discriminations en matière d'accès aux biens et services privés (décision n° 2024-159 ; voir également, sur un refus de location en raison de l'âge, le rappel à la loi n° 2024-020).

Le Défenseur des droits a également été saisi d'une réclamation relative à un refus d'accès à un service opposé par une plateforme de mise en relation de particuliers pour la location d'un logement et fondé sur l'âge et le lieu de résidence de l'utilisateur. Interrogée par les services du Défenseur des droits, la société

mise en cause reconnaît que les réservations sont automatiquement bloquées par sa plateforme dès lors que l'utilisateur réunit six conditions cumulatives, comprenant l'âge (moins de 25 ans) et le lieu de résidence (résider à moins de 48 km du lieu de location envisagé). La société fait valoir que sa décision poursuit l'objectif de protéger la sécurité et les biens des propriétaires des logements et s'inscrit dans le cadre d'une politique de prévention des fêtes non autorisées.

Le Défenseur des droits a considéré que la société mise en cause poursuivait un but légitime, mais qu'elle échouait à démontrer que les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif étaient proportionnés, appropriés et nécessaires. La réclamante ayant fait l'objet d'une discrimination en raison de son âge et de son lieu de résidence, le Défenseur des droits a recommandé à la société mise en cause de s'en rapprocher afin de procéder à une juste réparation de son préjudice, d'abandonner les critères de l'âge et du lieu de résidence dans sa procédure d'accès à ses services et de former le personnel chargé de définir les critères de blocage automatisé des réservations ainsi que les équipes chargées du traitement des réclamations des utilisateurs, au droit de la non-discrimination (décision n° 2024-145).

### **Des discriminations persistantes à raison de l'état de grossesse**

Le Défenseur des droits a publié un dépliant (2020) et un guide (2022) sur les discriminations en raison de l'état de grossesse. Malgré la large diffusion de ces outils, l'institution constate des discriminations persistantes en ce domaine.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par une réclamante employée en qualité d'assistante d'éducation en contrat à durée déterminée (CDD) au sein d'un collège. Elle estimait que le refus de renouvellement de son dernier CDD était fondé sur son état de grossesse. Elle a notamment fait valoir une concomitance entre l'annonce de sa grossesse et le non-renouvellement de son contrat. Dans le cadre du débat contradictoire, le rectorat a produit des éléments qui n'ont pas été de nature à infirmer cette allégation. Le Défenseur des droits a donc conclu que la réclamante

avait été victime d'une discrimination en raison de son état de grossesse et a recommandé à la rectrice de rappeler à ses services l'interdiction des discriminations et de se rapprocher de la réclamante en vue de procéder à la réparation de ses préjudices (décision n° 2024-169 ; voir également, pour un autre refus de renouvellement d'un CDD d'une ancienne agente d'un établissement public, la décision n° 2024-049).

Dans d'autres litiges relatifs à des discriminations en raison de l'état de grossesse, le Défenseur des droits, selon les souhaits des réclamantes, est intervenu par la voie amiable auprès de l'entreprise ou de l'administration mise en cause, afin de tenter de trouver un accord pouvant convenir à chacune des parties (voir par exemple le règlement amiable n° 2024-038, concernant une réclamante n'ayant pas retrouvé son poste à l'issue du congé maternité).

### **4. L'intérêt de la médiation en matière de discrimination**

Conformément à l'article 26 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits « peut procéder à la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation ».

La médiation est une modalité qui peut être adaptée à la résolution des litiges en matière de discrimination, notamment lorsque le réclamant souhaite que soient préservées les relations futures avec le mis en cause (par exemple, dans le cadre d'une relation de travail). Plus rapide qu'un recours devant le juge, la médiation offre également plus de chances de succès lorsque les preuves manquent pour caractériser une discrimination. Menée dans un cadre confidentiel, elle crée par ailleurs un espace de dialogue, garanti par le Défenseur des droits, en permettant aux parties de s'exprimer librement sans craindre que leurs propos soient ensuite utilisés dans le cadre d'une éventuelle procédure judiciaire. Pour une médiation réussie, les parties impliquées jouent un rôle actif dans la recherche de solutions adaptées, tenant compte de la spécificité de la situation et des besoins

de chacun. Cette participation favorise l'appropriation et l'acceptation de l'accord trouvé. Qu'elle soit conduite par un délégué territorial, qui accueille les personnes, ou par un agent du siège, la médiation permet enfin à la victime de se sentir comprise et, à la structure mise en cause, de prendre conscience des enjeux liés à la discrimination et d'envisager ainsi des changements pérennes.

### ***Un délai supplémentaire obtenu pour qu'une étudiante malentendante puisse rendre son devoir***

Le Défenseur des droits a été saisi par une étudiante malentendante bénéficiant d'une décision d'aménagements comprenant notamment l'ajout de sous-titres aux vidéos de cours en ligne. En raison de la mise en place tardive des sous-titres de la visioconférence expliquant les modalités du devoir à préparer pour les examens, la réclamante n'a eu accès aux consignes que plusieurs jours après les autres étudiants. L'établissement a répondu négativement à sa demande de délai supplémentaire pour rendre le devoir. Après l'intervention du Défenseur des droits, l'établissement a finalement accepté d'accorder ce délai, permettant à l'étudiante de rendre son devoir plus tard que ce qui était initialement prévu (règlement amiable n° 2024-091).

### ***Pause méridienne garantie pour les candidats en situation de handicap au concours interne des IRA***

Le Défenseur des droits a été saisi par une candidate au concours interne d'accès aux instituts régionaux d'administration (IRA) en raison du temps de pause méridien réduit à 10 minutes entre les deux épreuves écrites pour les candidats bénéficiant d'un tiers-temps au titre de leur handicap. Afin de régler ce litige à l'amiable, le Défenseur des droits a interrogé la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), autorité organisatrice du concours, qui a indiqué que les surveillants, chargés de lire les conditions générales de déroulement des épreuves, demanderont désormais aux candidats bénéficiant d'un tiers-temps de se

présenter trente minutes (et non une heure) à l'avance pour la seconde épreuve, afin de leur faire bénéficier d'une pause méridienne de 40 minutes. En outre, elle s'est engagée à veiller à ce que les termes de la convocation aux épreuves écrites soient modifiés afin d'éviter toute difficulté d'interprétation (règlement amiable n° 2024-097).

### ***L'aide à la résolution de difficultés rencontrées par des salariés après leur transition de genre***

Une salariée d'un établissement bancaire a obtenu en 2023 la révision de son acte de naissance et de son passeport à la suite d'une transition de genre. Son employeur refusant de mettre à jour sa civilité, le Défenseur des droits est intervenu par la voie amiable auprès de l'établissement en cause. Ce dernier a indiqué que ce refus visait à ne pas exposer la salariée à une perte de ses droits sociaux, car son nouveau numéro de sécurité sociale n'avait pas encore été transmis. Tout est ensuite rentré dans l'ordre et l'employeur a assuré avoir pris note des désagréments exprimés par la réclamante et a engagé des travaux informatiques pour améliorer ses procédures afin de tendre à la création d'un climat inclusif pour les personnes transgenres (règlement amiable n° 2024-109 ; voir également, pour une discrimination à raison de l'identité de genre subie par une cliente d'une banque, le règlement amiable n° 2024-022).

Dans une autre situation, une ingénieure travaillant dans une grande entreprise, ayant engagé une transition de genre, a obtenu la modification de ses documents RH et de son badge avec sa nouvelle identité, mais son ancienne identité restait visible dans le système informatique. Le délégué du Défenseur des droits s'est adressé à la direction de l'entreprise, de façon confidentielle, et a obtenu que l'entreprise accélère les corrections dans les logiciels internes. Au-delà, elle a mis en place un référent « Transition » pour accompagner les salariés concernés.

### **Mandat syndical et temps de travail complet : quand la médiation surmonte les difficultés**

Une salariée, psychomotricienne à mi-temps en contrat à durée indéterminée (CDI) dans un centre d'action médico-sociale précoce, a postulé un autre emploi à mi-temps dans son établissement, ouvert à la suite du départ d'un collègue, pour un an, en disponibilité. Ce poste lui aurait permis de compléter son temps de travail. Cependant, le directeur lui a annoncé par mail que sa candidature avait été rejetée en raison de son mandat syndical. Saisie de la situation, la déléguée du Défenseur des droits a entrepris une médiation. Elle a ainsi contacté le directeur pour lui faire connaître le cadre juridique qui prohibe les discriminations liées à l'activité syndicale et lui a proposé de tenter une résolution amiable du litige. À la suite de cet échange, le directeur a convoqué la salariée à un entretien pour examiner sa candidature « *comme les autres candidats* », et deux jours plus tard, elle a été informée que sa candidature avait été acceptée.

### **Les préjugés liés à l'origine : un obstacle sur le chemin de l'école**

Venu d'outre-mer dans le sud de la France, à la suite d'une évacuation sanitaire d'urgence (leur fille de trois ans étant gravement malade), un couple, accompagné de ses enfants, était hébergé chez un autre membre de la famille. Au moment d'inscrire leur fils de quatre ans à l'école maternelle, le couple s'est vu opposer un refus par le maire, qui mettait en avant l'exiguïté du logement occupé et le « *mode de vie* » de la famille, manifestement imprégné de préjugés liés à leur origine ultramarine. La mère a sollicité le délégué du Défenseur des droits qui est intervenu le jour même auprès du maire. L'élu n'est pas revenu sur sa position et a exigé des documents – qui ne sont pourtant pas prévus par la loi – pour scolariser l'enfant. Avec l'aide du pôle régional de l'institution, le délégué a formulé par écrit sa demande de réexamen de la situation, en rappelant l'intérêt supérieur de l'enfant et le décret du 29 juin 2020 qui définit les documents nécessaires pour la scolarisation d'un enfant. Le maire n'ayant toujours pas revu sa décision, le délégué s'est tourné vers l'Éducation nationale : l'inspecteur de circonscription a

procédé à l'inscription d'office de l'enfant, qui a ainsi pu réaliser sa rentrée, avec néanmoins trois semaines de retard.

### **5. Se faire davantage connaître auprès des victimes de discrimination**

Au niveau national, la création en 2021 de la plateforme *antidiscriminations.fr* et le numéro dédié 3928 a contribué à l'augmentation des réclamations pour discrimination reçues par l'institution entre 2020 et 2023.

La baisse constatée en 2024 confirme la nécessité d'une campagne nationale d'envergure, sollicitée par la Défenseure des droits, pour promouvoir la plateforme et donner plus encore de visibilité au Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations.

### **Être mieux identifié par les jeunes présents sur les réseaux sociaux**

En l'absence de moyens suffisants, l'institution met en œuvre des alternatives afin d'accroître sa notoriété, en particulier auprès des jeunes. Le Défenseur des droits a ainsi fait appel en 2024 à des influenceurs sur les réseaux sociaux.

#### **Une question à...**

**Anne PINAULT-RABIER**

Chargée de communication

**Pourquoi le Défenseur des droits a-t-il fait le choix de mobiliser des influenceurs ? Comment s'y prennent-ils pour relayer les messages de l'institution ?**

« Les résultats d'un sondage de notoriété ont montré que certaines catégories de personnes connaissent moins l'institution, notamment les publics plus jeunes, c'est-à-dire les moins de 35 ans. Or, afin d'être un recours pour le plus grand nombre, l'institution doit s'efforcer de mieux atteindre ces publics qui sont parfois, surtout avec le cumul d'autres facteurs, les plus éloignés de leurs droits. Nous avons donc décidé de mobiliser des influenceurs sur les réseaux sociaux, ce qui nous a

*permis d'investir le canal d'information n° 1 des jeunes, tout en agissant en complémentarité des médias traditionnels.*

*Les influenceurs, aux profils variés, ont été invités à différentes reprises au sein de l'institution, et ont relayé l'existence du Défenseur des droits et de ses missions via la publication, sur les réseaux sociaux, de vidéos, visuels ou messages. Cela nous a permis par exemple de sensibiliser ces publics à la mission de lutte contre les discriminations de l'institution lors du troisième anniversaire de la plateforme antidiscriminations.fr ou encore lors de la journée internationale de lutte contre le SIDA, le 1<sup>er</sup> décembre dernier. »*

### **De nouveaux accueils dédiés aux victimes de discrimination**

Sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse de partenariats structurants ou de rencontres plus ponctuelles, les agents du Défenseur des droits, ainsi que les délégués territoriaux, jouent un rôle primordial pour faire vivre les enjeux de la non-discrimination au quotidien sur les territoires et assurer la visibilité des missions de l'institution.

Cet engagement local se traduit cette année encore, conformément à la démarche d'« aller-vers » portée par la Défenseure des droits, par l'ouverture nouvelle et la diversification de lieux d'accueil des personnes au sein de structures dédiées à la lutte contre les discriminations.

En collaboration avec la ville de Marseille, le pôle régional PACA-Corse a décidé d'ouvrir une nouvelle permanence au Centre LGBTQIA+ de Marseille. Ce centre associatif, unique dans la ville, propose un espace de santé communautaire ainsi que des espaces de convivialité dédiés aux personnes LGBTQIA+. Il constitue un lieu sécurisé et un véritable point d'accès aux droits, avec une permanence mensuelle assurée par les services municipaux pour accompagner ces publics dans leurs démarches d'état civil, d'accès aux droits et de soutien social, en collaboration avec des associations spécialisées.

Dans la métropole lilloise, un délégué tient quant à lui une permanence bimensuelle

au sein de l'association « La Sauvegarde du Nord », à destination des Gens du voyage.

De même, depuis septembre 2024, une permanence mensuelle est assurée sur l'aire d'accueil des Gens du voyage de Quevilly (76), en collaboration avec le Conseil départemental de l'accès aux droits de Seine-Maritime.

### **Un exemple de rencontre régionale en Nouvelle-Aquitaine pour faire connaître le périmètre d'intervention des délégués du Défenseur des droits**

En 2024, « Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine » (un centre de ressources sur le développement territorial créé en 2002 par l'État et la région) a sollicité le Défenseur des droits dans le cadre de son cycle de qualification « Agir contre les discriminations dans les territoires », conduit avec l'État, la région Nouvelle-Aquitaine, le centre d'études et de formation « Boulevard des Potes » et l'association de recherche et d'étude sur la santé, la ville et les inégalités (ARESVI). La rencontre régionale, organisée le 27 juin 2024 à Périgueux, avait pour objectif de faire découvrir la stratégie territoriale déployée par le Grand Périgueux, d'échanger lors d'ateliers thématiques et de croiser les regards d'élus, d'acteurs locaux et d'experts. Elle a été l'occasion pour le pôle régional Nouvelle-Aquitaine de valoriser les ressources documentaires de l'institution et de rappeler le périmètre d'intervention du délégué du Défenseur des droits dans ce domaine.

## B. LA PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

La dimension systémique des discriminations nécessite, au-delà des réponses individuelles, le déploiement d'une stratégie d'ensemble permettant de corriger les mécanismes de production des discriminations et de les prévenir. En ce sens, l'activité du Défenseur des droits en matière de promotion des droits et de l'égalité paraît essentielle. L'article 34 de la loi organique du 29 mars 2011 prévoit en ce sens que le Défenseur des droits « *conduit et coordonne des travaux d'étude et de recherche* », « *suscite et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion des droits et de l'égalité* », « *identifie et promeut toute bonne pratique en la matière* », et favorise « *la mise en œuvre de programmes de formation* ».

À l'occasion du colloque qu'il a organisé le 8 février 2024 sur la lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits a produit un livret de huit fiches, à destination principalement des pouvoirs publics et des acteurs impliqués : « Lutter contre les discriminations : les recommandations transversales du Défenseur des droits ». De la prévention à la sanction, en passant par la mesure des discriminations, ces fiches détaillent les recommandations portées par l'institution en matière de réformes à engager et de bonnes pratiques à mettre en place, en insistant sur la nécessité d'une action transversale partagée et structurelle. Ces huit fiches sont complétées de manière ponctuelle, sur le site Internet du Défenseur des droits, par des fiches thématiques. Ont ainsi été ajoutées, au cours de l'année 2024, la fiche n° 9 « Lutter contre les discriminations fondées sur le sexe et garantir l'égalité salariale et de carrière entre les femmes et les hommes » et la fiche n° 10 « Lutter contre les discriminations et atteintes aux droits subies par les gens du voyage ».

## 1. Mieux connaître les discriminations et évaluer les actions de lutte contre les discriminations

La connaissance, par des données objectives, de la situation des groupes sociaux exposés aux discriminations, permet de lutter plus efficacement contre les inégalités structurelles dont ils sont l'objet. Ces données aident à rendre compte de l'étendue des discriminations et contribuent à rendre visibles ces inégalités, notamment dans un cadre contentieux pour démontrer la discrimination individuelle et la contextualiser. Les études constituent des leviers de mobilisation des acteurs et un point d'appui essentiel à l'élaboration et au suivi des politiques publiques comme des politiques d'égalité au sein des organisations publiques et privées.

En France, le développement des travaux en droit, mais surtout en sciences sociales comme au sein de la statistique publique, a permis de mieux comprendre les mécanismes des discriminations, de développer différentes méthodologies pour mesurer leur prévalence et appréhender leur portée systémique. Toutefois, la collecte et l'utilisation de données permettant de documenter les discriminations restent limitées, notamment à certains critères de discriminations, et ne font pas l'objet d'une approche coordonnée.

Pour la Défenseure des droits, il est essentiel de soutenir la production d'une connaissance partagée sur les discriminations. 2024 a été l'occasion de le rappeler.

### **Faire du testing un outil de mesure des discriminations et d'évaluation des actions correctrices**

Les *testings* de nature statistique permettent de mesurer à grande échelle l'étendue des discriminations au sein d'une entreprise, d'une administration ou d'un secteur d'activité déterminé. Leur utilité dépend de leur intégration dans une stratégie de lutte effective contre les discriminations. Or, les opérations de *testing* commandées par les pouvoirs publics (par exemple en 2016 et 2018, pour mesurer la discrimination à l'embauche selon l'origine dans une quarantaine de grandes entreprises) sont restées isolées



et limitées à des actions de communication très ponctuelles, sans que des mesures correctrices soient ensuite exigées.

Depuis plusieurs années, la Défenseure des droits attire l'attention des pouvoirs publics pour que des campagnes nationales de *testings*, visant le champ de l'accès à l'emploi, du logement ou d'autres biens et services, soient régulièrement réalisées et suivies dans la durée, afin d'identifier les mécanismes discriminatoires et réformer structurellement les pratiques. Si à l'issue de ces *testings*, des discriminations sont observées, les organisations défaillantes devraient être contraintes de mettre en place des mesures visant à les prévenir et les corriger.

La Défenseure des droits a rappelé, lors d'une audition au Sénat le 15 février 2024, son attachement à faire du *testing* un outil de mesure des discriminations, mais aussi d'évaluation des actions correctrices mises en œuvre au sein des organisations<sup>27</sup>.

### **Créer un Observatoire national des discriminations**

La méthodologie du *testing* n'est pertinente que dans certaines situations précises : l'embauche, s'agissant de l'emploi (et pas le déroulé de la carrière), le logement (location principalement) et l'accès à certains biens et loisirs du quotidien (hôtels, restauration, taxi-VTC, etc.). Les *testings* demandent donc à être complétés par d'autres approches : collecte et analyse des données de la statistique publique, enquêtes démographiques, sociologiques, d'opinion, de victimation, etc. C'est pour cette raison que la Défenseure des droits recommande la création d'un Observatoire national des discriminations qui aurait vocation à valoriser l'ensemble des travaux et données permettant d'objectiver la réalité des discriminations en France et à suivre les politiques publiques et la mise en œuvre des obligations légales des différents acteurs (voir la fiche n° 1 « Mesurer les discriminations pour agir », février 2024).

### **En région, la participation du Défenseur des droits au lancement des comités de pilotage des observatoires locaux de discriminations dans les métropoles de Rennes et de Nantes**

Ces observatoires ont pour but de permettre une évaluation des discriminations et des politiques menées en la matière à l'échelle de territoire métropolitain. L'objectif est de mieux identifier les enjeux et de forger un outil réflexif et participatif qui permette l'élaboration de préconisations ancrées au plus près de la réalité des territoires, et en complémentarité avec les outils et productions nationales. À cette fin, ces comités de pilotage réunissent différents acteurs ressources du territoire : élus, universitaires, acteurs de la société civile, et le pôle régional Bretagne - Pays de la Loire du Défenseur des droits.

### **Baromètre 2024 des discriminations dans l'emploi : 17<sup>e</sup> édition consacrée aux seniors**

Parmi les mesures possibles des discriminations, existent les enquêtes de victimation, à l'instar du baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi que le Défenseur des droits publie chaque année avec l'OIT. En décembre 2024, le 17<sup>e</sup> Baromètre des discriminations dans l'emploi a été dédié aux discriminations vécues par les personnes de 50 ans et plus.

Alors que le taux d'emploi des seniors a nettement progressé ces dernières décennies, le baromètre révèle certaines réalités préoccupantes. Ainsi, un quart des seniors déclare avoir été victimes de discriminations et six sur dix craignent de futures discriminations en lien avec leur âge. Les stéréotypes à leur encontre restent fortement ancrés (manque de dynamisme, difficultés d'adaptation aux nouvelles technologies ou encore incompatibilité avec des équipes plus jeunes). Un senior sur deux dit ainsi avoir souffert d'un manque de reconnaissance ou de dévalorisation dans son travail. Ces préjugés sont parfois renforcés par d'autres critères comme l'état de santé, le handicap ou l'origine. Par exemple, les seniors perçus comme étant d'origine étrangère déclarent



17<sup>e</sup> baromètre 2024 sur la perception des discriminations dans l'emploi, table ronde avec les partenaires sociaux.

deux fois plus de discriminations (43 % contre 22 %). Ces discriminations et inquiétudes de perdre son emploi (20 % des seniors) ont des répercussions graves, notamment sur la santé mentale, le déclassement professionnel ou encore l'isolement.

À l'occasion de cette publication, la Défenseure des droits et l'OIT ont réuni experts, chercheurs et des responsables des organisations syndicales de salariés et d'employeurs pour échanger autour des résultats et des solutions pour lutter contre ces discriminations.

### ***Des travaux sur les discriminations subies par les jeunes***

Au-delà des enquêtes statistiques, le Défenseur des droits contribue au soutien de la recherche et à la production d'une connaissance renouvelée sur les discriminations, ce qui lui permet de forger des grilles de lecture critiques qu'il peut ensuite utiliser dans le cadre du traitement des réclamations qu'il reçoit. En 2024, sont ainsi parus plusieurs rapports réalisés à la suite d'un appel à projets du Défenseur des droits.

Soutenue par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), la recherche « Comment j'ai traîné mon université en justice ». Jeunesses étudiantes et accès au

droit au temps de Parcoursup » (avril 2024) interroge les effets des nouveaux modes de sélection (Parcoursup, Monmaster) sur les candidats et leurs proches, afin de comprendre comment les usagers se saisissent du droit de l'éducation pour contester ces décisions. Elle conduit également à observer le travail des professionnels du droit (avocats, juges administratifs et services juridiques des universités) et celui des institutions de médiation (dont le Défenseur des droits) dans la réponse apportée à ces usagers, mais également les effets de ces contestations sur les universités et leurs personnels.

Deux autres études sorties en mars 2024 ont permis de mettre en évidence le cumul des discriminations liées à l'origine et des inégalités territoriales que subissent les jeunes de quartiers prioritaires de la ville, surexposés aux discriminations dans l'accès aux formes conventionnelles d'emploi : « Des jeunes "invisibles" employables ? Analyse des représentations et pratiques des intermédiaires de l'emploi du dispositif D » ; « Malaise dans l'accompagnement des jeunes : l'essor du travail ubérisé dans les quartiers de la politique de la ville ».

## 2. Modifier les pratiques

Sur la base de ses recommandations, le Défenseur des droits accompagne le changement de pratiques des professionnels du secteur privé (entreprises), mais aussi du secteur public (pouvoirs publics, administrations, collectivités, etc.). Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un dialogue qui se veut constructif avec ces acteurs, pour modifier de manière structurelle leurs pratiques et ainsi répondre aux exigences du principe de non-discrimination.

### **Contrôles d'identité discriminatoires : les pouvoirs publics encore interpellés**

Ces dernières années, le Défenseur des droits a mobilisé plusieurs de ses outils pour tenter d'objectiver et de quantifier les contrôles d'identité discriminatoires. Malgré des évolutions notables en termes de connaissance de ce phénomène, il existe encore une difficulté à reconnaître, derrière ces contrôles, leur caractère discriminatoire et leur dimension systémique. En témoigne l'absence de toute mention relative aux contrôles d'identité discriminatoires dans le plan gouvernemental 2023-2026 de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine.

Pourtant, des évolutions vers une protection juridique renforcée contre de telles pratiques sont nécessaires. La Défenseure des droits continue donc de porter ses recommandations auprès des pouvoirs publics, parmi lesquelles : mettre en place un dispositif d'évaluation de la pratique des contrôles d'identité, de leur efficacité et de leur impact sur les relations avec la population ; assurer la traçabilité des contrôles d'identité afin de garantir aux personnes contrôlées la possibilité d'exercer utilement un recours et aux autorités de contrôle celle d'enquêter de manière effective sur les éventuelles allégations de discriminations ; modifier le cadre légal des contrôles d'identité, en précisant à l'article 78-2 du code de procédure pénale qu'ils ne doivent pas être fondés sur des critères discriminatoires et que le motif du choix de la personne contrôlée doit être objectivé et lui être énoncé, etc.

Le rappel de ces recommandations figure dans un dossier thématique mis en ligne sur le site du Défenseur des droits en février 2024 (« Contrôles d'identité : que dit le droit et comment mettre fin aux contrôles discriminatoires ? »), ainsi que dans une fiche dédiée (n° 8) dans le livret « Lutter contre les discriminations : les recommandations transversales du Défenseur des droits ».

### **Discriminations systémiques en matière de violences sexuelles et sexistes : mieux les combattre par les stratégies d'intervention du Défenseur des droits**

En ce domaine, chaque fois que cela s'avère nécessaire, le Défenseur des droits décide parallèlement à ses observations devant la juridiction saisie par le réclamant ou la réclamante d'adresser à l'employeur des recommandations générales. Il s'agit de prendre en compte sa situation individuelle (observations devant la justice ou recommandation individuelle visant à réparer les préjudices), mais aussi d'analyser plus globalement le contexte dans lequel la situation s'est produite et les moyens mis en œuvre par l'employeur pour traiter les faits. Cette analyse peut conduire le Défenseur des droits à porter auprès de l'employeur des recommandations dont l'objectif vise à prévenir les risques de harcèlement et/ou à améliorer le traitement de ces situations lorsqu'elles ont été signalées.

Tel est le cas dans un dossier où la réclamante, inspectrice des finances publiques, a saisi le tribunal administratif pour obtenir la protection fonctionnelle qui lui avait été refusée alors qu'elle présentait des éléments de fait laissant supposer qu'elle avait été victime de faits de harcèlement sexuel de la part d'un collègue de travail. La Défenseure des droits a présenté des observations dans le cadre du recours engagé par l'intéressée visant à obtenir la protection fonctionnelle (décision n° 2023-281). Dans un jugement rendu le 13 juin 2024, le tribunal administratif a annulé la décision refusant d'accorder à la réclamante la protection fonctionnelle et a indiqué que « *ni l'absence de décision pénale définitive, pas davantage que l'absence de conclusions de l'enquête administrative* » ne faisaient

obstacle à ce que l'administration accorde la protection fonctionnelle.

Dans ce même dossier, la Défenseure des droits a considéré que l'enquête qui avait été diligentée par l'administration concernant les faits de harcèlement sexuel comportait de nombreuses lacunes soulignant le manque de formation des enquêteurs. Elle a donc recommandé en parallèle au ministre compétent de veiller à ce que l'enquête administrative soit conduite de façon rigoureuse par une personne qualifiée, dûment formée aux problématiques de harcèlement sexuel et à l'aménagement de la charge de la preuve (décision n° 2023-282).

Cette recommandation est en cours de suivi, mais le ministère concerné a d'ores et déjà indiqué au Défenseur des droits, en mai 2024, qu'une mission d'enquête du secrétariat général sur la conduite de l'enquête administrative avait été décidée et qu'il envisageait de constituer un vivier interministériel de spécialistes de l'enquête administrative.

***En matière de sanction :  
mettre en œuvre une politique disciplinaire  
dissuasive et transparente***

L'examen des réclamations portant sur le harcèlement sexuel montre que les employeurs publics peinent encore à mettre en place une politique disciplinaire dissuasive et transparente qui corresponde à l'objectif de « tolérance zéro » affiché par les pouvoirs publics<sup>28</sup>. Il convient de rappeler que l'action disciplinaire relève de la responsabilité de l'employeur public<sup>29</sup>, lequel peut décider, en opportunité, de ne pas l'engager même si les faits de harcèlement sexuel sont établis. Il s'agit là d'une différence notable avec les employeurs privés<sup>30</sup>. Comme au pénal où le parquet dispose de l'opportunité des poursuites, l'employeur public peut donc « classer sans suite » le signalement de son agent.

Dans ce contexte, saisir le Défenseur des droits constitue un recours efficace pour les victimes qui, au-delà du traitement de leur situation, expriment aussi une demande de sanction contre l'auteur des faits.

Si le harcèlement sexuel est constitué, le Défenseur des droits peut en effet recommander à l'employeur d'engager les poursuites disciplinaires à l'encontre de l'agent mis en cause. Cette possibilité est prévue par l'article 29 de la loi organique du 29 mars 2011 et le Défenseur des droits s'en est saisi dans un dossier où les faits de harcèlement sexuel avaient été commis par un professeur des écoles sur une collègue (décision n° 2023-131). Cette recommandation a été suivie par l'administration en janvier 2024.

Les situations examinées par le Défenseur des droits révèlent que les sanctions prononcées à l'encontre des auteurs de violences sexuelles et sexistes sont souvent peu proportionnées à la gravité des faits, s'agissant, notamment, des auteurs qui exercent une autorité hiérarchique sur la victime. Tel a été le cas dans un dossier de harcèlement sexuel traité par le Défenseur des droits où la sanction infligée à l'auteur des faits de harcèlement sexuel (10 jours d'arrêt) n'avait pas pris en compte la gravité des manquements du mis en cause, la nature de ses fonctions (lien hiérarchique avec la victime) ainsi que ses antécédents. Dans sa décision, la Défenseure des droits a recommandé au ministre des armées de veiller, notamment par le biais de formations destinées aux encadrants et aux membres des commissions administratives paritaires (CAP), à ce que les agissements à connotation sexuelle fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (décision n° 2022-230). En réponse à cette recommandation, le ministre a transmis au Défenseur des droits, en septembre 2024, un guide disciplinaire pour les violences sexuelles et sexistes. Ce guide précise, à titre « référentiel », la nature des sanctions pouvant être infligées selon les fautes établies (harcèlement sexuel, agression sexuelle, viol, etc.). La Défenseure des droits considère que ce guide constitue une avancée en matière de transparence de l'action disciplinaire dans les armées et espère que les instructions qui y figurent seront appliquées.

***La fin d'une pratique discriminatoire, grâce à l'intervention du Défenseur des droits, d'une mairie subordonnant la conclusion des Pacs à une preuve de régularité du séjour***

La Défenseure des droits a pris acte de la modification, à la suite de son intervention, de la liste des pièces à fournir aux fins de conclure un Pacte civil de solidarité (Pacs) dans une mairie, de sorte que la condition de régularité de séjour n'est plus opposée aux ressortissants étrangers. Cette exigence, dépourvue de fondement juridique, était en effet susceptible de porter atteinte au principe d'égalité et de revêtir un caractère discriminatoire (décision n° 2024-204). Dans sa décision, la Défenseure des droits a recommandé au maire de la commune, pour assurer la pleine conformité de la liste en question au droit applicable et garantir une meilleure information des futurs postulants à la conclusion d'un Pacs, de compléter la liste non limitative des pièces d'identité admises.

***Refus de soins opposés à des patients mineurs fondés sur la particulière vulnérabilité économique et l'origine : l'action du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens***

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées auprès d'une pharmacie par une mère pour son fils mineur bénéficiaire de l'aide médicale de l'État (AME). Il a également été informé des difficultés rencontrées par une mineure non accompagnée auprès de la même pharmacie. L'institution a donc saisi le président du conseil central de la section E de l'Ordre des pharmaciens et le président du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens (CNOP) de ces faits qui lui paraissaient de nature à justifier une sanction à l'égard du gérant de la pharmacie et a recommandé au CNOP de porter cette décision, dans sa version anonymisée, à la connaissance de l'ensemble des pharmaciens d'officine (décision n° 2024-035).

Dans le cadre du suivi de cette décision, le CNOP a informé la Défenseure des droits qu'une plainte disciplinaire avait été déposée par la présidente du conseil central de la section E de l'Ordre des pharmaciens contre

le pharmacien visé par la décision, ainsi que contre sa pharmacienne adjointe. En outre, la décision anonymisée a été intégrée dans la lettre électronique de l'Ordre et publiée sur la page d'accueil du site institutionnel.

### **3. Mobiliser et former les acteurs**

Dans le cadre de ses décisions portant recommandations, le Défenseur des droits invite l'organisation en cause, quand cela s'avère nécessaire, à prévoir en interne des campagnes adaptées de sensibilisation et de formation sur les discriminations. Si elles ne se limitent pas à une action ponctuelle « de faible intensité »<sup>31</sup>, ces formations permettent en effet de faire évoluer les mentalités et de remettre en question les pratiques du personnel, y compris dans la manière dont il interagit avec les usagers ou les clients le cas échéant. Elles permettent également de favoriser les signalements internes et d'y répondre avec réactivité et proportionnalité.

***L'exemple d'une formation recommandée auprès d'une collectivité en matière de harcèlement sexuel***

Dans le cadre de sa décision n° 2024-191 du 11 décembre 2024, concernant deux agentes de surveillance de la voie publique ayant subi des agissements de harcèlement sexuel de la part d'un même collègue de travail, le Défenseur des droits a recommandé à la collectivité employeur, ayant manqué à son obligation de santé et de sécurité, de se rapprocher des deux agentes en vue de l'indemnisation de leurs préjudices et, au-delà de leurs situations individuelles, de (notamment) former les encadrants à une politique de « tolérance zéro » concernant les blagues sexistes, les propos et comportements obscènes et à connotation sexuelle.

***Discrimination fondée sur l'apparence physique : des recommandations de formation et de sensibilisation suivies d'effet par une entreprise***

Le Défenseur des droits a été saisi par une réclamante qui avait postulé auprès d'une agence événementielle pour une offre de poste d'hôtesse sur un salon. Ayant refusé de

porter des talons lors des missions proposées, la candidate n'avait pas été retenue par la gérante de l'agence. Le Défenseur des droits a considéré que le maintien d'une image de marque (objectif avancé par l'agence) pouvait être atteint par des moyens appropriés et proportionnés à l'objectif recherché, au travers de la mise en place d'exigences vestimentaires plus générales de « présentation soignée » ou encore « d'élégance », permettant ainsi de supprimer tout risque discriminatoire et d'entretenir des stéréotypes de genre. L'institution a ainsi recommandé à la société de revoir ses pratiques de recrutement afin de respecter le principe de non-discrimination et de sensibiliser l'ensemble de ses personnels chargés du recrutement à la non-discrimination (décision n° 2024-051).

En réponse à la décision du Défenseur des droits, la société a indiqué son engagement à sensibiliser ses équipes au respect du principe de non-discrimination et fait part de son intention de revoir ses pratiques de recrutement pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, en prenant notamment les mesures suivantes : formation et sensibilisation du personnel chargé du recrutement, révision des critères de sélection par une approche fondée sur les compétences, transparence et communication avec les candidats sur les critères de sélection et les étapes de recrutement.

### ***Des sessions de formation pour les organisations syndicales de salariés***

Dans le cadre de ses missions, le Défenseur réalise aussi lui-même des actions de sensibilisation et de formation sur le terrain. Les actions se déploient, notamment dans le cadre de partenariats formalisés, au travers d'interventions lors de séances ou séquences dédiées de formation initiale ou continue, l'élaboration et la contribution à des modules et outils de formation, la réalisation de vidéos de présentation, etc. L'année 2024 en offre de nouveaux exemples.

En 2024, un travail de collaboration a été engagé avec les organisations syndicales de salariés pour promouvoir la formation en matière de lutte contre les discriminations au sein de leurs organisations respectives.

Dans ce cadre, une « formation de formateurs » a été dispensée par les équipes du Défenseur des droits en juin et novembre 2024, avec pour objectif de favoriser le déploiement de sessions internes auprès de leurs adhérents et/ou l'intégration des ressources dédiées au sein de programmes de formation déjà existants. Ces formations permettront de mieux faire connaître les compétences du Défenseur des droits et les moyens à la disposition des délégués et militants syndicaux pour lutter contre les discriminations dans l'emploi, garantir le droit au recours des salariés et agents concernés, tant dans une démarche individuelle que collective, ainsi que de sensibiliser sur le rôle du syndicat et des représentants du personnel dans la lutte contre les discriminations sur un plan collectif (par exemple, par les plans d'action et accords dans l'entreprise ou l'administration).

### ***Un module de formation à la non-discrimination mis en place en partenariat avec l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation***

Le parcours d'autoformation « Connaître le Défenseur des droits pour lutter contre les discriminations en milieu scolaire » est le second module que le Défenseur des droits élabore avec l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF), après celui consacré aux droits de l'enfant. Ces formations s'adressent prioritairement aux cadres de l'Éducation nationale (corps de direction et d'inspection), mais ont également été rendues accessibles à l'ensemble des personnels (pédagogiques et administratifs) de l'Éducation nationale *via* la plateforme de formation à distance de l'Éducation nationale, *M@gistere*. La réalisation de ce travail s'inscrit dans le cadre d'un partenariat de formation plus large entre les deux institutions qui existe depuis 2014.

Pour une description plus détaillée du parcours de formation : Parcours en autoformation de l'IH2EF.

### **Des formations au plus près des acteurs de terrain**

Le pôle régional PACA-Corse a été sollicité par l'organisme de formation des élus du département des Bouches-du-Rhône pour participer à une formation visant à sensibiliser les élus à la lutte contre les discriminations dans leurs communes. Cette journée s'est tenue au Camp des Milles, lieu chargé d'histoire, et a intégré une visite de ce camp d'internement de la Seconde Guerre mondiale. La cheffe du pôle régional a présenté le cadre juridique de la discrimination pour assurer aux élus un socle commun de connaissances, et de nombreuses situations de discrimination impliquant les communes ont pu être discutées. Le but de la journée était d'outiller les élus qui souhaitent porter une politique volontariste de lutte contre les discriminations sur leur territoire.

Le 27 juin, le pôle régional Occitanie a assuré une formation auprès de 80 salariés et élus des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) de la région. Cette formation visait à renforcer les compétences juridiques des acteurs mobilisables pour défendre les femmes victimes de discrimination, de harcèlement discriminatoire ou de harcèlement sexuel, et à renforcer leur coopération. Ce fut également l'occasion de préciser l'action menée par le Défenseur des droits dans ce domaine.

Par ailleurs, à la demande de la ville de Marseille et après plusieurs sessions de préparation, une action de sensibilisation s'est tenue le 28 mai 2024 en direction de près de 150 managers. Cette intervention, menée par la cheffe du pôle régional PACA-Corse, en partenariat avec la cellule handicap de la ville de Marseille, a permis de repréciser le cadre juridique du droit de la non-discrimination, de diffuser des informations clés et de favoriser les échanges autour du principe de l'aménagement raisonnable dans l'emploi public. Plus spécifiquement, cette séquence a abordé les obligations légales en matière d'aménagement de poste pour les personnes en situation de handicap, renforçant ainsi la compréhension et l'engagement des participants, en pratique très souvent confrontés à ces enjeux essentiels.

Le pôle régional PACA-Corse est également intervenu dans le cadre du séminaire national des référents mixité lutte contre les discriminations à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers le 24 janvier 2024 lors d'une table ronde sur l'accompagnement des personnels en transition de genre. Cette intervention a été l'occasion de revenir sur les recommandations portées par l'institution en la matière, dans sa décision-cadre n° 2020-136.

Dans la poursuite de la sensibilisation des professionnels sapeurs-pompiers, le pôle régional a également participé au cours de l'année à la formation des référents égalité et diversité du Service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône (SDIS 13), en présentant l'institution et le cadre juridique de la lutte contre les discriminations. Un focus spécifique a été fait sur les violences sexistes et sexuelles, en développant les notions de harcèlement d'ambiance et de harcèlement sexuel.

En mars 2024, les conseillers de France Travail pour la Bourgogne-Franche-Comté ont été sensibilisés aux enjeux de la discrimination par le pôle régional du Défenseur des droits. Ce temps a également été l'occasion de présenter le rôle du Défenseur des droits en la matière et notamment la mission de médiation portée par les délégués de la région.

### **À La Réunion, coup de théâtre contre le sexisme**

De nombreuses actions de sensibilisation sur le harcèlement sexuel au travail ont été menées sur l'île de La Réunion, en partenariat avec l'association Chancegal et une compagnie de théâtre, sous la forme d'un « théâtre-forum » dans lequel les spectateurs ont pris part à la situation jouée. Des acteurs ont interprété une première fois des scènes évoquant des situations de harcèlement sexuel au travail, et les ont rejouées une deuxième fois afin que les participants interviennent pour prendre la place de la personne harcelée. Le chef du pôle régional du Défenseur des droits est intervenu à l'issue des saynètes pour rappeler le cadre légal des discriminations et du harcèlement sexuel. En 2024, 150 salariés du secteur privé et agents de l'État ont participé à ces opérations de sensibilisation.



Ce tour d'horizon – non exhaustif – de l'activité du Défenseur des droits, en 2024, en matière de lutte contre les discriminations, montre toute l'actualité de cet enjeu et les possibilités d'action. Pourtant, la mobilisation des pouvoirs publics reste très faible.

Cette situation crée de fortes attentes et de nombreuses sollicitations envers le Défenseur des droits. Or, ses moyens actuels ne lui permettent pas de déployer et d'approfondir toute son expertise en la matière et d'assurer une fonction de contrôle et de conseil sur les enjeux d'égalité.

Cette situation ne semble pas pleinement répondre aux exigences européennes rappelées par les directives sur les normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité adoptées le 7 mai 2024 : les États membres doivent veiller à ce que « *chaque organisme pour l'égalité de traitement dispose des ressources humaines, techniques et financières dont il a besoin pour accomplir toutes ses missions et exercer toutes ses compétences de manière efficace* » (article 4).

La lutte contre les discriminations mérite d'être prise au sérieux. Se déployant dans l'intégralité des sphères de la vie sociale, les discriminations engendrent des effets durables et délétères pour les victimes, tant sur leur trajectoire personnelle que sur les rapports sociaux qu'elles entretiennent. Parce qu'elle vise à garantir les conditions indispensables à la cohésion de la société, en permettant à chacun de vivre dans la dignité, de jouir pleinement de ses droits et libertés et de bénéficier des mêmes opportunités, la lutte contre les discriminations doit être l'une des priorités de l'action de l'État.



**PARTIE 2**

# L'ACTIVITÉ 2024 DANS LES AUTRES DOMAINES DE COMPÉTENCE : NOUVELLES RECOMMANDATIONS FORMULÉES ET AVANCÉES OBTENUES

Outre sa mission relative à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité, le Défenseur des droits intervient :

- dans le but de rétablir les droits et libertés des personnes rencontrant des difficultés dans leurs démarches vis-à-vis d'une administration de l'État (ministère, préfecture, rectorat, agence régionale de santé, etc.), d'une collectivité territoriale (conseil régional, conseil départemental, mairie, etc.), d'un organisme privé chargé d'une mission de service public (caisse d'allocations familiales, caisse primaire d'assurance maladie, caisse nationale d'assurance vieillesse, etc.), et de tout service public (établissements de santé, fournisseurs d'eau et d'assainissement, gestionnaires de transports publics, etc.) ;
- lorsqu'un réclamant ou le mineur victime lui-même le saisit de faits indiquant qu'un enfant est privé de ses droits ou que l'intérêt supérieur de l'enfant a été méconnu (accès à l'éducation, à la cantine scolaire, aux soins, violences, etc.) ;
- lorsqu'un réclamant a été victime d'un manquement à la déontologie par une personne exerçant une activité de sécurité (policier, gendarme, personnel pénitentiaire, agent de sécurité privée, etc.), tel qu'un usage disproportionné de la force, des gestes ou propos déplacés, des menaces, une fouille corporelle abusive, un contrôle d'identité discriminatoire, un refus de dépôt de plainte, etc. ;
- dans le but d'orienter vers les autorités compétentes les lanceurs d'alerte, de veiller au respect de leurs droits et libertés et traiter les alertes dans ses champs de compétence (au-delà des victimes précitées).

Dans tous ces domaines de compétences, en parallèle de son action de protection des droits par le traitement des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits déploie des actions de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits (production d'outils, formation, publication de rapports thématiques, etc.) afin d'agir sur l'évolution des pratiques et des comportements. En effet, derrière les réclamations individuelles, se trouvent fréquemment des problèmes beaucoup plus structurels.



Daniel Agacinski, Convention des délégués du Défenseur des droits.

## I. LES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

### Avant-propos

**Daniel AGACINSKI**

Délégué général à la médiation, directeur de l'action territoriale

« Sismographe des atteintes aux droits, le Défenseur des droits prend appui sur les constats qu'il dresse au fil des réclamations pour formuler des propositions visant à éviter, pour l'avenir, que les litiges récurrents se produisent à nouveau. Dans bien des cas, c'est une fausse "simplification" qui est à l'origine des difficultés rencontrées par les usagers : lorsqu'un service a été entièrement dématérialisé sans que l'accompagnement nécessaire ait été prévu, lorsque l'information délivrée est insuffisante, lorsque les procédures de contrôle sont expéditives... Le risque est alors de voir les administrations se concentrer sur le traitement, plus ou moins automatisé au moyen d'algorithmes, de la masse des dossiers, et laisser de côté des situations qui peuvent apparaître comme marginales, en volume, mais qui ont des conséquences très graves pour les personnes qui les subissent.

*La leçon à tirer de ces expériences est que les démarches de simplification ou de transformation de l'action publique doivent être accompagnées d'une politique de l'attention : attention aux situations marginales ou aberrantes, attention aux usagers vulnérables, attention à la dimension relationnelle du service public et au design concret des services. Pour une administration, se concentrer sur des indicateurs moyens (de délais, de succès...), c'est risquer de se rendre indifférente voire aveugle aux cas les plus graves, qui pourtant révèlent toujours quelque chose du fonctionnement d'un service.*

*À côté des enjeux d'efficacité, la boussole des droits doit permettre de conserver une attention constante à l'ensemble des usagers. C'est dans cette perspective que le Défenseur des droits, ainsi que de nombreux médiateurs institutionnels, s'adresse aux décideurs publics pour leur rappeler le caractère primordial du respect des droits, mais aussi pour formuler des recommandations opérationnelles permettant de mieux garantir l'effectivité de ces droits. »*

L'article 4, 1°, de la loi organique du 29 mars 2011 dispose que « *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* ». Cette mission au périmètre très large recouvre 93 % des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2024.

Les litiges dont le Défenseur des droits est saisi concernent notamment des usagers des services publics qui sont privés de droits dont ils devraient bénéficier. En 2024, l'institution est ainsi intervenue pour prévenir et corriger les effets massifs de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits (en particulier s'agissant des ressortissants étrangers demandant l'octroi ou le renouvellement de titres de séjour) (A), pour garantir les droits des usagers dans leurs relations avec les organismes de protection sociale (B) ou ceux chargés de la délivrance de titres ou de l'établissement d'état civil et de filiation (C), ainsi que pour résoudre certaines situations en matière de droit routier (D). En outre, de nombreuses réclamations ont porté sur les droits des personnes détenues (E) et des mesures d'éloignement des étrangers (F). Au regard de la diversité de ces sujets et de leurs enjeux, le Défenseur des droits développe de nombreuses relations partenariales, au-delà du traitement des réclamations, afin de prévenir et de résoudre les atteintes aux droits et libertés (G).

## **A. LA PROTECTION DES DROITS DANS LE CONTEXTE DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ADMINISTRATION**

Depuis de nombreuses années, le Défenseur des droits souligne les risques liés à la dématérialisation des services publics et de leurs relations avec les usagers. Si la transformation numérique de l'État, qui est en cours, peut permettre d'adapter les services publics aux évolutions des besoins collectifs et de l'intérêt général, elle ne doit pas se faire au détriment des droits des usagers et de l'égalité d'accès aux services publics. Ainsi que l'a encore relevé en 2024 la Défenseure des droits dans un rapport consacré aux

droits des usagers du service public, la dématérialisation doit rester une voie d'accès supplémentaire au service public et ne pas se substituer aux guichets, aux échanges postaux ou par téléphone qui doivent demeurer de réelles alternatives pour contacter l'administration. En outre, cette évolution du fonctionnement des administrations nécessite un accompagnement des usagers.

### **Intervention de la Défenseure des droits en région sur le non-recours**

Dans le cadre d'un déplacement sur le non-recours en Auvergne-Rhône-Alpes le 10 avril 2024, la Défenseure des droits s'est rendue à La Ricamarie (Loire) afin de bénéficier d'une présentation de ce territoire, lauréat de l'expérimentation zéro non-recours (TZNR). Elle s'est adressée à l'ensemble des parties prenantes (usagers, associations, élus locaux) au sujet de la relation au service public, au cœur des logiques du non-recours. Par cette intervention, la Défenseure des droits a voulu rencontrer les acteurs de terrain impliqués dans cette expérimentation, qui revêt une importance particulière pour l'institution, parfois perçue comme le dernier recours d'usagers oubliés par un service public dématérialisé ne répondant plus.

## **1. Des dématérialisations à marche forcée des services publics**

Une large part des litiges dont le Défenseur des droits est saisi révèle des atteintes aux droits des usagers résultant d'une dématérialisation trop rapide des services publics, sans disposer des moyens humains ou techniques suffisants ou sans maintenir des voies alternatives d'accès aux démarches.

Ainsi, le Défenseur des droits est confronté depuis 2020 à une hausse exponentielle des réclamations relatives au droit des étrangers, devenu le premier motif de saisine de l'institution depuis 2022. Alors que l'année 2024 confirme l'accroissement de cette tendance, avec désormais plus d'une réclamation sur trois reçue par

l'institution ayant trait au droit des étrangers, la Défenseure des droits souligne qu'une très forte majorité de ces réclamations – traitées principalement par les délégués, avec l'appui du siège – ont trait aux difficultés des ressortissants étrangers à demander l'octroi et surtout le renouvellement de leurs titres de séjour. Ainsi que l'avait déjà relevé son avis n° 23-07, ces difficultés sont aggravées, d'une part, par une législation qui tend à durcir les conditions d'octroi des titres de séjour pérenne (cartes pluriannuelles et de résident) et, d'autre part, par les nombreuses défaillances de la plateforme ANEF (Administration numérique pour les étrangers en France).

### **L'ANEF : un rapport pour recommander des changements structurels**

Déployée depuis 2020 dans un objectif de simplification des démarches administratives, l'ANEF s'est imposée comme canal unique dématérialisé pour les demandes de certains titres de séjour par les ressortissants étrangers. Or, depuis la mise en service de cet outil, le Défenseur des droits est saisi de très nombreuses réclamations de personnes qui ne parviennent plus à accomplir les démarches nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour ou à recevoir une réponse dans un délai raisonnable, y compris s'agissant d'un simple renouvellement.

Le rapport que le Défenseur des droits a consacré en 2024 à cette nouvelle étape de la dématérialisation des services préfectoraux (« L'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers ») montre que l'outil mis en place souffre de nombreuses limites qui affectent tant le dépôt que l'instruction des demandes de titres. Les personnes empêchées d'accéder à une démarche ou de la finaliser en raison de ces défaillances peuvent se trouver, au moins temporairement, sans preuve de leur droit au séjour. Or, la perte de ce droit peut engendrer d'autres ruptures de droits, en particulier économiques et sociaux : perte du droit de travailler, perte d'emploi, suspension des prestations sociales, perte du logement ou encore des difficultés d'accès aux soins.

### **Une question à...**

**Benoît REY**

Juriste coordinateur au sein du pôle  
« Droits fondamentaux des étrangers »

### **Pourquoi était-il nécessaire de faire un rapport sur l'ANEF quelques années après sa création ?**

« À l'été 2020, juste avant que l'ANEF ne soit ouverte aux étudiants à titre expérimental, le Défenseur des droits avait formulé des recommandations visant à garantir l'effectivité des droits des étrangers dans l'hypothèse où le choix serait fait de dématérialiser intégralement les demandes de titres de séjour. Or, en quatre années, si la part du droit des étrangers dans les réclamations que nous recevons a explosé, c'est en grande partie à cause des dysfonctionnements, limites et impensés de l'ANEF. Cela fait de l'institution un témoin privilégié des atteintes aux droits fondamentaux qui en résultent. Cependant, si nous intervenons quotidiennement au soutien des personnes étrangères touchées, nous ne parviendrons pas à remplir le tonneau des Danaïdes. Les services d'accompagnement mis en place par les pouvoirs publics ne sont pas à la hauteur des enjeux. Et les agents des préfectures – qui travaillent déjà dans un contexte très dégradé et sont souvent démunis face aux problèmes rencontrés par les usagers – ne peuvent pallier les carences de leur nouvel outil de travail. Nous considérons donc qu'il est urgent que le ministère de l'intérieur prenne des mesures fortes pour garantir les droits des usagers. Comme dans ses précédents rapports sur la dématérialisation des services publics, le Défenseur des droits recommande en particulier de permettre à tous les usagers de réaliser leurs démarches par un canal non dématérialisé. »

### **MaPrimeRénov' : des difficultés qui perdurent**

Les effets de la dématérialisation sur la protection des droits ne se limitent pas aux guichets préfectoraux. Par exemple, malgré la décision n° 2022-199 de la Défenseure des droits, les modalités d'attribution de MaPrimeRénov' par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), et le caractère essentiellement dématérialisé de la procédure, sont encore à l'origine de réclamations auprès de l'institution. Au cours de l'année 2024, ce sont près de 600 réclamations qui ont été adressées aux délégués du Défenseur des droits par des foyers qui ont sollicité MaPrimeRénov' et ont rencontré des difficultés pour obtenir le versement de la subvention.

### **Les difficultés rencontrées avec le guichet unique de formalités pour les entreprises de l'INPI**

Le Défenseur des droits a eu à connaître un nombre important de réclamations liées au guichet unique de formalités des entreprises de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les formalités de création de sociétés, de modification ou de cessation d'activité, ont été dématérialisées et centralisées en ligne sur ce guichet et de nombreux réclamants rencontrent désormais des difficultés dans leurs démarches. Ainsi, les dirigeants ou leurs mandataires signalent des bugs informatiques lors de la finalisation de la formalité, des problèmes techniques, des blocages ou encore des difficultés de transmission entre le guichet unique et le greffe du tribunal de commerce. Sollicité par voie de médiation, l'INPI a répondu favorablement aux demandes du Défenseur des droits et une solution individuelle a pu être apportée aux litiges des réclamants. L'INPI s'est également engagé à mener des actions concrètes pour améliorer au quotidien le service offert aux entrepreneurs.

Par ailleurs, certains réclamants, ressortissants de l'Union européenne, extra-communautaires ou ne disposant pas d'un *smartphone*, ont également indiqué être bloqués dans leurs démarches par la signature électronique, car ils n'ont pas accès à France Connect+.

Ce service permet de bénéficier gratuitement d'une signature électronique avancée, reposant sur un certificat qualifié et nécessaire pour finaliser les formalités de modification ou de cessation d'entreprises. Toutefois, l'accès à ce dispositif est lui-même subordonné à la possession d'un compte « L'identité Numérique La Poste », développé par le groupe La Poste et dont la création est réservée aux seuls usagers majeurs, possédant un passeport français, une carte nationale d'identité française ou un titre de séjour d'une durée de validité supérieure ou égale à cinq ans et disposant d'un *smartphone Android* ou *iPhone*. Les personnes ne remplissant pas ces critères ne peuvent disposer d'une connexion France Connect+ et doivent donc recourir à un prestataire payant pour mener à bien leurs opérations.

Le Défenseur des droits est intervenu pour permettre la correction de ces difficultés. Ainsi s'agissant des personnes qui ne disposent pas d'un *smartphone*, l'INPI les invite désormais à désigner un mandataire qui peut être une simple connaissance disposant d'un *smartphone* et non un professionnel. De même, pour les citoyens de l'UE, qui ne sont pas soumis à l'obligation de posséder un titre de séjour, ainsi que les ressortissants d'États tiers à l'UE qui séjournent régulièrement sur le territoire français sans pour autant être titulaires d'une carte de séjour de dix ans, l'INPI a indiqué que la direction interministérielle du numérique (DINUM) avait entrepris les travaux de correction nécessaires.

Plus généralement, alors que le passage par France Connect+ devient un préalable nécessaire pour l'accomplissement de plusieurs démarches en ligne, le Défenseur des droits instruit de nombreuses réclamations de ressortissants étrangers qui s'estiment discriminés du fait des conditions restrictives mises en place pour l'accès au service.

## 2. La difficile adaptation des administrations numériques aux situations particulières

D'autres réclamations ont trait à des difficultés plus ponctuelles, mais révélant l'incapacité des solutions entièrement dématérialisées à s'adapter aux spécificités des situations individuelles. Construites notamment sur la base de formulaires et de procédures automatisées, elles ne permettent pas un échange direct avec un agent afin de corriger rapidement les difficultés ou de trouver des solutions adaptées aux besoins des usagers.

### Colloque « Ce que les formulaires font au(x) droit(s) », le 28 novembre 2024

Avec l'Institut d'Études et de Recherches du Droit et de la Justice, Sciences Po Paris et l'Université Paris-Nanterre, le Défenseur des droits a accueilli un colloque dans le but de montrer le rôle des formulaires dans le quotidien des usagers et des praticiens du droit. Censé faciliter la demande de droits, cet outil s'avère souvent peu adapté et sa complexité contribue au non-recours des administrés à leurs droits. Priorité de la Défenseure des droits, la clarification du langage administratif a été mise en avant comme un levier utile pour renforcer l'accessibilité du droit.

### Sauvée par une attestation papier

Un délégué a été saisi par une réclamante qui ne percevait plus sa pension de retraite composée en majeure partie de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), au motif qu'elle n'aurait pas fourni son avis d'imposition à la caisse de retraite. Cependant, elle n'avait pas reçu cet avis, car elle ne disposait ni d'accès à internet ni d'ordinateur, et n'avait jamais créé son compte personnel auprès des finances publiques. Le service des impôts dont elle dépendait refusait de lui fournir un certificat de non-imposition sous format papier et lui demandait d'attendre le prochain envoi des versions papier des avis d'imposition, en octobre 2024. Elle aurait ainsi été privée de revenus pendant six mois. Le délégué a saisi deux correspondants :

d'une part, le chef du service des impôts des particuliers, afin d'obtenir le certificat de non-imposition, d'autre part, son interlocuteur au sein de la caisse de retraite pour s'assurer que ce document permettrait de redémarrer les versements. Grâce à cette intervention, un rappel des pensions de la réclamante a pu être effectué avant le mois d'octobre.

### Les ratés du calcul automatisé

En 2022, une retraitée a appris, en raison d'une hausse de sa pension, la réduction de son aide au logement par la caisse qui la lui versait. En effet, la caisse avait pris en compte un montant de pension exceptionnel (plus de 2 800 €) pour le mois de mars 2022, au lieu des 613 € habituels. L'assurée contestait ce calcul, affirmant n'avoir jamais perçu ce montant. Malgré plusieurs justificatifs, elle ne parvenait pas à obtenir la rectification de son dossier. Face à cette situation, la déléguée saisie s'est adressée à la caisse afin de clarifier les montants réellement versés. Ces documents, obtenus avec difficulté en septembre 2023, ont confirmé que la somme prise en compte était erronée. Finalement, grâce aux efforts de la déléguée, la caisse a rectifié l'erreur en janvier 2024 et a effectué un remboursement à la réclamante. Cette situation met en lumière les risques liés au calcul automatisé de certaines prestations qui, s'il peut simplifier la gestion des dossiers quand l'information est exacte, entraîne des conséquences difficiles et parfois longues à rattraper en cas d'erreur.

## 3. France services : des points de vigilance confirmés par la Cour des comptes

Dans le cadre de la transformation numérique de l'État, l'accès effectif des usagers des services publics à leurs droits repose en grande partie sur le programme France services, dispositif devenu central dans la relation entre les usagers et les services publics.

En 2024, la Cour des comptes a mené une évaluation de ce programme et a souhaité associer le Défenseur des droits, compétent en matière d'accès aux services publics, au comité d'accompagnement mis en place à cette occasion.

Dans le rapport publié à l'issue de cette évaluation, la Cour salue la satisfaction des usagers de France services et l'apport que représente ce programme dans de nombreux territoires – ce que soulignent également un grand nombre de délégués du Défenseur des droits qui y tiennent leur permanence. Elle indique toutefois que sa pérennité exige qu'une attention renforcée soit portée à plusieurs enjeux essentiels. Elle recommande ainsi, d'une part, de veiller à ce que le financement du programme tienne compte de la saturation de certains espaces France services, situés le plus souvent dans des territoires urbains défavorisés et, d'autre part, de s'assurer que les conseillers France services bénéficient bien d'interlocuteurs « référents métier » compétents et disponibles, au sein des organismes partenaires, afin de prendre en charge les dossiers complexes des usagers.

Le Défenseur des droits avait précisément attiré le regard de la Cour des comptes, dans le comité d'accompagnement, sur ces deux points. Ils nécessiteront des améliorations pour que le programme tienne les promesses qu'il porte.

### **Co-présidence d'un colloque sur l'accès aux droits**

Le 10 décembre 2024, la Défenseure des droits a co-présidé un « colloque national sur l'accès aux droits » qui s'est tenu au Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle. Aux côtés de Chaynesse KHIROUNI, présidente du département, Mathieu KLEIN, président du Haut conseil du travail social (HCTS) et maire de Nancy, Nicolas DUVOUX, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), Marie-Aleth GRARD, présidente d'ATD Quart Monde, et Luc CARVOUNAS, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et maire d'Alfortville, la Défenseure des droits a participé à une journée d'échanges autour du non-recours aux droits. Elle y a exposé l'ensemble des inquiétudes qu'elle porte sur l'éloignement des usagers de leurs droits.

### **Intervention de la Défenseure des droits devant l'association des maires de Haute-Saône**

La Défenseure des droits s'est déplacée à Vesoul, le 13 novembre 2024, pour intervenir devant l'association des maires de Haute-Saône, réunis pour discuter du rapport entre l'institution et les communes. Cette rencontre a été l'occasion d'échanger, avec les maires, autour de thématiques communes et centrales telles que l'urbanisme et les droits de l'enfant.

La Défenseure des droits et ses délégués ont rappelé que l'institution est avant tout un facilitateur pour dénouer les tensions qui émergent entre droits des usagers et contraintes des communes. Elle est donc un appui pour les maires, et ses délégués sont des acteurs de terrain utiles afin que les droits des usagers soient respectés.

## **B. LE RESPECT DES DROITS SOCIAUX**

Une part significative des atteintes aux droits et libertés dont le Défenseur des droits est saisi concerne les droits sociaux. Ainsi, 17 % des réclamations adressées à l'institution ont trait à la protection sociale. Ce constat, qui n'est pas nouveau, traduit des difficultés des organismes de protection sociale à respecter pleinement les droits des usagers.

Outre les difficultés récurrentes que rencontrent les usagers à obtenir des réponses lorsqu'ils interrogent les organismes, le Défenseur des droits intervient également lorsque les organismes ne parviennent pas à prendre en compte, de manière suffisamment précise, les situations familiales et personnelles des usagers.

Par ailleurs, en lien avec les difficultés déjà relevées concernant l'accès aux titres de séjour et leur renouvellement, l'institution est aussi fréquemment saisie de difficultés propres à la protection sociale des ressortissants étrangers.

## 1. Les réponses insuffisantes des organismes de protection sociale

Ainsi que l'a relevé la Cour des comptes dans le cadre de son rapport annuel consacré à l'application de la loi de financement de la sécurité sociale et pour lequel la Défenseure des droits a été auditionnée<sup>32</sup>, la capacité de certains organismes de protection sociale à rendre le service dû aux usagers s'est nettement dégradée. Ces situations concernent notamment les organismes de retraite.

### ***Des obstacles devant les caisses de retraite***

Le Défenseur des droits est très fréquemment saisi de réclamations provenant d'assurés se retrouvant sans ressources à défaut de versement de leur pension de retraite. Ces difficultés peuvent par exemple résulter de l'adoption par les caisses de retraite d'exigences n'ayant aucun fondement légal ou réglementaire. Ainsi, le Défenseur des droits est intervenu auprès d'une caisse de retraite afin d'obtenir le versement d'une pension jusqu'à présent refusé en raison de l'absence de cachet officiel apposé sur le relevé d'identité bancaire (RIB) transmis par le réclamant (règlement amiable n° 2024-118).

### ***L'importance d'une information adaptée aux usagers***

Au-delà de défaillances dans le versement de prestations sociales, le Défenseur des droits est également saisi de situations où les réclamants ne bénéficient pas d'une information adaptée concernant leurs droits et les démarches nécessaires pour en bénéficier<sup>33</sup>. Les usagers ne peuvent alors bénéficier de ce droit ou contester une décision des organismes. Par exemple, plusieurs réclamations ont trait à des contestations d'indus d'allocations de chômage générés à l'encontre de personnes qui, ignorant qu'elles étaient éligibles à l'attribution d'une pension de retraite à taux plein, sont restées à tort indemnisées par l'assurance chômage après l'âge légal de la retraite. Le Défenseur des droits a saisi systématiquement France Travail et les caisses de retraite concernées pour que ne

pèse pas sur les réclamants la charge de remboursements d'indus résultant d'un défaut d'information de la part de ces organismes. Ces situations individuelles sont en cours de résolution, une remise de dettes et une date d'effet rétroactif de la pension de retraite pouvant être accordées.

### ***La voie au recours ouverte grâce à la notification écrite***

L'institution est également saisie de situations où les usagers ne disposent pas de décisions formalisées de la part des caisses de retraite et ne peuvent ainsi exercer leur droit au recours. Par exemple, un délégué du Défenseur des droits a été saisi par une réclamante en retraite progressive depuis 2020, puis inscrite comme auto-entrepreneuse en 2021. En avril 2022, elle a effectué une demande de retraite définitive à compter du mois d'octobre suivant, mais elle n'a eu aucune réponse écrite de la part de sa caisse. C'est seulement début 2023 que la caisse lui a indiqué, par téléphone, que son dossier était bloqué en raison de l'incompatibilité entre sa retraite progressive et son auto-entreprise. Le délégué a saisi la caisse de retraite en sollicitant, *a minima*, qu'une décision soit notifiée à l'assurée, lui permettant ainsi d'exercer un recours. Dès le mois suivant, la caisse a notifié cette décision en demandant le remboursement d'un trop-perçu de près de 7 000 €. La réclamante s'est aussitôt adressée à la commission de recours amiable, qui a décidé, un an plus tard, de maintenir son droit à la retraite progressive, d'annuler le trop-perçu et de liquider, enfin, la retraite définitive.

### ***Un blocage localisé résultant de l'absence d'avis d'un conseil médical***

Les atteintes aux droits sociaux peuvent également résulter de défaillances localisées. Par exemple, dans sa décision-cadre n° 2024-046, le Défenseur des droits a constaté une atteinte aux droits en matière de protection sociale des agents publics résultant de l'absence de saisine du conseil médical ou d'importants retards dans sa saisine par des employeurs publics. L'absence d'avis du conseil médical empêchait l'employeur de statuer sur les demandes des agents en



matière d'invalidité, de droits à congés de longue maladie, de longue durée, de maladie imputable au service ou de reconnaissance de l'imputabilité au service d'une maladie.

## **2. Prendre en compte les évolutions des situations personnelles et familiales des usagers**

Le bénéficiaire de nombreux droits sociaux est conditionné par des critères liés aux situations personnelles et familiales des usagers. Les organismes responsables de leur attribution doivent donc être en mesure de prendre en compte les évolutions de ces situations. Toutefois, notamment en raison des difficultés – déjà évoquées – provoquées par la transformation numérique du fonctionnement de ces organismes, mais également par des difficultés organisationnelles et des insuffisances de ressources, les organismes de protection sociale ne sont parfois pas en mesure de respecter ces exigences.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) en raison d'une prise en considération erronée de leurs ressources.

### ***La suspicion de fraude au RSA faute de prise en compte d'une séparation***

Dans certains cas, les bénéficiaires ont été privés de cette prestation ou se sont vu notifier des indus, car les caisses d'allocations familiales (CAF) ne prenaient pas en compte leur séparation. Dans de tels litiges, le Défenseur des droits a obtenu le versement des prestations par la voie de la médiation ainsi que l'annulation de l'indu, de la qualification de fraude et de la pénalité financière, en rappelant que la demande de prestations repose sur le principe du déclaratif : à défaut d'éléments contraires apportés par les CAF, il n'y a pas lieu de retenir une situation familiale différente de celle déclarée (règlements amiables n° 2024-037 et 2024-076). De plus, il appartient à l'organisme de sécurité sociale de motiver en fait et en droit ses décisions administratives emportant qualification de fraude ainsi que de caractériser tant l'élément matériel qu'intentionnel.

### ***La suspicion de fraude au RSA après quelques ventes de vêtements***

Un délégué a été saisi en juillet 2024 par une allocataire de prestations sociales, vivant seule avec son fils adulte sans activité. Elle a été contrôlée par la caisse qui lui verse ses allocations. Lors de ce contrôle, l'agent a relevé qu'elle n'avait pas déclaré des revenus provenant des intérêts de livrets et de ventes sur des plateformes en ligne. Sans détails précis, l'agent a annoncé que ces montants seraient intégrés à ses ressources pour recalculer ses droits au RSA et à l'aide au logement. Quelques jours plus tard, elle a reçu une notification indiquant une dette de 3 483,13 € à rembourser sous 20 jours, ce qu'elle ne comprenait pas. Elle a alors sollicité une remise de dette, ce qui a suspendu le recouvrement.

Le délégué a constaté plusieurs manquements dans la procédure. D'une part, les documents de la caisse, comme le rapport d'enquête, ne précisaient ni les dates, ni les montants exacts des ventes en ligne retenues, rendant impossible toute contestation. D'autre part, l'examen des relevés bancaires de l'allocataire montrait que les ventes concernaient des objets personnels (livres, bibelots) pour un montant total de 1 713 € sur deux ans, bien loin de la somme retenue par la caisse. En raison d'une procédure de contrôle expéditive, la caisse n'a ainsi pas été en mesure de prendre en compte la situation personnelle de la réclamante qui, dans une situation de précarité, avait dû se séparer de certains de ses biens.

Grâce aux interventions répétées du délégué et au dialogue rétabli avec la caisse, l'allocataire a enfin reçu la liste détaillée des montants retenus et demandé alors une rectification. Elle a bénéficié d'une remise de dette à hauteur de 50 % des montants considérés comme indus, sans que la qualification de fraude soit retenue.

### **Prime à la naissance et prise en compte des allocations chômage en tant que ressources d'activité**

Le Défenseur des droits a été saisi d'un litige ayant trait au rejet par une CAF d'une demande d'attribution de prime à la naissance en raison du dépassement par le foyer de l'allocataire du plafond de ressources requis pour bénéficier de cette aide. En effet, la caisse a refusé de prendre en compte, au titre de l'année de référence, les allocations chômage perçues par l'un des membres du couple en tant que ressources d'activité et a ainsi appliqué le plafond relatif au couple avec un seul revenu d'activité. Saisie, la juridiction judiciaire a partagé l'analyse du Défenseur des droits formulée dans le cadre d'observations. Elle a considéré, dans son jugement du 12 juin 2024, qu'il y avait lieu de retenir le plafond applicable aux couples avec deux revenus d'activité pour déterminer l'éligibilité des demandeurs au bénéfice de la prime de naissance (décision n° 2023-239).

### **3. Les enjeux propres à la protection sociale des étrangers**

Les personnes étrangères rencontrent également, en tant qu'usagères des organismes de protection sociale, des difficultés spécifiques.

Celles-ci sont d'abord liées au contrôle de la condition de régularité du séjour requise pour l'accès aux prestations, qui peut s'avérer complexe, notamment pour les ressortissants européens. Ceux-ci n'étant pas tenus de détenir un titre de séjour, les caisses doivent en effet analyser chaque situation au regard des règles du droit au séjour issues du droit de l'Union européenne, ce qui peut conduire à des erreurs (règlement amiable n° 2024-030).

Par ailleurs, de nombreuses prestations ne sont pas seulement subordonnées à une condition de régularité de séjour, mais aussi à d'autres conditions spécifiques aux étrangers (antériorité de séjour régulier, entrée des enfants *via* le regroupement familial, etc.). Au-delà de leur possible contrariété avec les principes d'égalité de traitement consacrés par le droit international – que le Défenseur des droits souligne régulièrement et que la CJUE a reconnue en 2024<sup>34</sup> –, ces autres conditions

peuvent soulever des difficultés dans leur mise en œuvre, que la médiation suffit parfois à résoudre (règlements amiables n° 2024-027, 2024-050, 2024-055).

Par ailleurs, dans un contexte de particulière défaillance des services préfectoraux en charge de l'examen des demandes de titres de séjour<sup>35</sup>, il n'est pas rare que les atteintes aux droits subies dans ce cadre se répercutent sur les droits sociaux des personnes concernées. Par exemple, le Défenseur des droits intervient régulièrement auprès des organismes en cause pour faire rétablir des droits interrompus à la suite d'un refus de séjour finalement annulé par un juge, en rappelant l'effet rétroactif d'une telle décision (règlement amiable n° 2024-108). Il rappelle aussi qu'une brève interruption entre deux titres de séjour, imputable aux services préfectoraux, ne doit pas affecter la condition d'antériorité de séjour requise, par exemple, pour le bénéfice du revenu de solidarité active (règlement amiable n° 2024-061).

Si le Défenseur des droits a pu obtenir par voie de médiation, dans ces dossiers, le versement des prestations indument refusées, la défense des droits mobilise l'intégralité des moyens d'intervention de l'institution. Outre des observations devant les juridictions, la Défenseure des droits peut ainsi formuler des recommandations, par exemple lorsqu'elle identifie un point de droit complexe susceptible de conduire à des atteintes récurrentes et nécessitant de ce fait une clarification. Elle l'a fait par exemple, en 2024, s'agissant du droit applicable aux ressortissants de pays tiers à l'UE disposant, en tant que membres de familles de ressortissants français ou européen, d'un droit au séjour sur le fondement du droit de l'Union européenne (décision n° 2024-196).

### **Les difficultés résultant des liens préfectures-CAF**

Dans un département rural, une ressortissante brésilienne en situation régulière depuis plus de dix ans a saisi un délégué du Défenseur des droits en raison de l'interruption de ses prestations familiales à la suite d'une période de quatre mois où elle avait été privée de récépissé. Elle avait pourtant introduit sa demande de renouvellement de titre dans

les délais impartis. Le délégué est intervenu auprès de plusieurs interlocuteurs de la préfecture, à diverses reprises, sans jamais obtenir de réponse. Saisie par ailleurs, la caisse chargée des prestations familiales a envisagé de réexaminer le dossier, mais sans apporter de réponse sur le fond. Ce n'est que plus de six mois après la première intervention, que le bureau chargé de l'immigration à la préfecture a confirmé par courriel, à destination de la réclamante, de la caisse et du délégué, que la régularité du séjour de l'intéressée ne pouvait être remise en cause par l'absence de récépissé. La caisse départementale n'a cependant pas rétabli les droits de l'intéressée, et le dossier a été repris par les services du siège du Défenseur des droits afin de faire aboutir la démarche.

### **C. LES ENTRAVES AUX DROITS EN MATIÈRE DE TITRES, D'ÉTAT CIVIL ET DE FILIATION**

Dans un contexte où les situations relatives à la vie privée et familiale évoluent, les usagers du service public se heurtent encore à des pratiques administratives parfois rigides, des exigences excessives, de mauvaises interprétations de la loi, voire des lacunes législatives, susceptibles d'entraver leurs droits, de produire des discriminations et de les fragiliser. Le Défenseur des droits joue un rôle clé dans la protection de ces droits en exerçant ses différents pouvoirs d'intervention.

#### ***Couple homoparental : adoption plénière de l'enfant de la conjointe***

L'institution a été saisie par un couple de femmes dans le cadre d'une demande en adoption plénière de l'enfant de la conjointe. Le parquet leur demandait de communiquer des pièces concernant le recours à une assistance médicale à la procréation (AMP) et, à défaut, leurs explications sur les conditions de la conception de l'enfant. La mère de l'enfant a infirmé avoir eu recours à une AMP, mais n'a pas transmis d'éléments sur la conception. Le parquet a alors transmis la requête au juge aux affaires familiales (JAF) en émettant un avis défavorable à l'adoption plénière. Dans sa décision n° 2024-107 adressant des observations au JAF, la Défenseure des droits a souligné que l'affaire ne relevait pas de la

compétence de ce dernier, mais du tribunal judiciaire statuant en formation collégiale en matière d'adoption. Elle a également relevé que la preuve du recours à une AMP n'avait pas à être rapportée et que les demandes de pièces par le parquet étaient susceptibles de porter atteinte à la vie privée et familiale des intéressées et de caractériser une discrimination. Enfin, elle a rappelé que la demande en adoption plénière devait être appréciée à l'aune de l'intérêt supérieur de l'enfant. Par jugement du 26 août 2024, le tribunal judiciaire a fait droit à la demande des réclamantes.

#### ***Deux actes de naissance pour une même personne***

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une réclamante qui souhaitait pouvoir porter de nouveau son nom de naissance, mais qui voyait sa demande de changement de nom bloquée en raison de l'irrégularité de son état civil. La réclamante, née en 1963 sur l'île de La Réunion, avait été déclarée pupille de l'État et placée dans un foyer réunionnais puis dans un foyer de la Creuse. En 1969, le tribunal avait prononcé son adoption plénière par un couple résidant dans la Creuse. Un nouvel acte de naissance avait alors été enregistré dans les registres de l'état civil du lieu de naissance de l'enfant, à La Réunion. Cependant, un acte de naissance avait également été dressé et enregistré dans les registres de la commune de la Creuse mentionnant que l'enfant était né dans cette commune. Le Défenseur des droits est alors intervenu auprès du procureur de la République en vue de l'annulation de l'acte de naissance enregistré en métropole. Le procureur a saisi le tribunal judiciaire qui a prononcé l'annulation de l'acte de naissance litigieux. Les services du Défenseur des droits ont contacté les services du ministère de la justice qui ont accepté, à la suite du jugement, de reprendre rapidement la demande de changement de nom (règlement amiable n° 2024-029).

### **Modalités de renouvellement d'une habilitation familiale**

Le Défenseur des droits est parvenu à la conclusion d'un règlement amiable (n° 2024-092) concernant les difficultés rencontrées par une réclamante pour solliciter le renouvellement d'une habilitation familiale (qui permet à un proche de représenter ou d'assister une personne pour assurer la sauvegarde de ses intérêts), faute d'information sur les modalités de renouvellement d'une telle mesure. L'institution est intervenue auprès des services compétents, qui ont indiqué que les jugements d'habilitation familiale mentionnaient désormais les modalités de renouvellement de la mesure. Le Défenseur des droits a également pris l'attache de la direction de l'information légale et administrative (DILA), afin que la page du site internet *service-public.fr* intègre une rubrique dédiée au renouvellement de la mesure et un document CERFA adapté. Les autorités ont répondu favorablement à la demande, en complétant la page du site internet et en intégrant l'habilitation familiale dans le document CERFA et dans la notice.

### **Passeport : une prise d'empreintes digitales excessive**

Le Défenseur des droits a procédé à un rappel à la loi (n° 2024-024) concernant le refus d'une mairie d'enregistrer une demande de passeport au motif que la réclamante s'opposait au relevé des empreintes digitales de huit de ses doigts, au lieu des empreintes de ses deux index. Il a rappelé à la mairie les dispositions applicables en matière de prise d'empreintes dans le cadre d'une demande de passeport, soulignant que ce n'est seulement qu'en cas d'impossibilité de recueil des empreintes des deux index qu'il est autorisé de recueillir les empreintes des autres doigts. À la suite de ce rappel à la loi, la mairie a indiqué mettre en conformité la procédure de recueil des empreintes dans le cadre d'une demande de passeport. Le ministère de l'intérieur a également été informé de l'intervention du Défenseur des droits.

### **Certificat de décès : des modifications terminologiques opportunes**

Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de la santé aux fins de modification des deux modèles de certificat de décès utilisés par les médecins. À la suite de son intervention, deux nouveaux modèles ont été publiés. Dans sa décision n° 2024-180, la Défenseure des droits a pris acte de la suppression dans ces modèles des termes « NOM de jeune fille », désormais remplacés par « NOM d'usage », et de l'adaptation du modèle de certificat de décès infantile aux familles homoparentales par la mention des seules informations relatives à la mère et non plus, comme auparavant, au père et à la mère. Elle a également formulé des recommandations, notamment celle de ne plus faire précéder le nom du médecin par la seule qualité « M. » pour « Monsieur ».

## **D. LES DIFFICULTÉS DES USAGERS RELATIVES AU PERMIS DE CONDUIRE**

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des réclamants rencontrant des difficultés dans l'accès au permis de conduire, la gestion de leur dossier de permis à points par les services de la délégation à la sécurité routière (DSR) et sur les délais parfois très longs pour obtenir les rectifications auxquelles ils ont pourtant droit.

L'institution a ainsi été saisie par un candidat ayant opté pour l'apprentissage anticipé de la conduite et qui s'était vu refuser la possibilité de passer l'examen du permis de conduire pour défaut de présentation de son livret d'apprentissage le jour de cet examen alors que sa lettre de convocation ne mentionnait pas l'obligation de la présenter. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits (décision n° 2024-043), la DSR a modifié les convocations à l'examen du permis de conduire, qui mentionnent désormais cette obligation.

Également saisi de difficultés rencontrées par des réclamations s'agissant du délai et des modalités de traitement des demandes de permis de conduire internationaux,

l'institution a pris acte des mesures adoptées et envisagées par le ministère de l'intérieur pour améliorer ces délais et a formulé des recommandations sur les modalités de traitement (décision n° 2024-120).

Le Défenseur des droits a été saisi par une réclamante en raison de l'invalidation de son permis de conduire, pour solde de points nul, alors qu'elle avait réalisé un stage de récupération de points avant la notification de la décision administrative d'annulation. À la suite de l'intervention de l'institution, la situation de la réclamante a fait l'objet d'un examen attentif par les services compétents et son stage a ainsi pu donner lieu à récupération de points et lui a permis de retrouver la validité de son permis de conduire (décision n° 2024-132).

Enfin, l'institution a eu à connaître de la situation d'un réclamant ayant rencontré des difficultés pour obtenir sur son permis de conduire la restitution des points afférents à une infraction pour laquelle il avait été relaxé. En raison de l'absence de régularisation de sa situation par l'administration, le réclamant avait en effet été contraint de repasser un permis de conduire. Dans sa décision n° 2024-171, la Défenseure des droits a recommandé à la DSR de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les délais de réponse et de traitement des demandes de restitution de points des usagers, en particulier celles faisant suite à un jugement de relaxe ; d'améliorer l'information des usagers ayant obtenu un nouveau permis de conduire, sur les modalités de retour au permis initial en cas de possible revalidation rétroactive de celui-ci ; et de prévoir un onglet spécifique pour les demandes de retour au permis de conduire initial sur son site *recours.permisdeconduire.gouv.fr*. À la suite de son intervention, la situation du réclamant a fait l'objet d'un examen attentif par les services de la DSR qui ont réglé le problème rencontré, sans avoir toutefois à ce stade entrepris de mesures plus structurelles.

## E. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES

Le Défenseur des droits veille au respect des droits des personnes détenues. À ce titre, il constate une très forte augmentation des sollicitations qu'il reçoit par les personnes détenues tant *via* le numéro d'appel (devenu gratuit en 2023) dédié (le 3141) – l'institution comptabilisant 16 097 appels en 2024 alors qu'elle en avait reçus 8 130 en 2023<sup>36</sup> – que *via* les saisines des délégués, présents dans chaque établissement pénitentiaire, et du siège.

À travers ces appels et ces réclamations, le Défenseur des droits constate que l'ensemble des droits des personnes détenues subit non seulement les conséquences de la surpopulation carcérale – qui atteint chaque mois de nouveaux records avec 80 792 personnes écrouées au 1<sup>er</sup> décembre 2024, soit une augmentation de 6,8 % par rapport à l'année précédente –, mais également celles du manque de moyens humains et matériels et des politiques pénales inadaptées.

Les personnes détenues font état d'un quotidien de plus en plus difficile et d'atteintes massives à leurs droits, comme en attestent les multiples réclamations et interventions du Défenseur des droits dans tous les domaines, que ce soit, par exemple, pour permettre le maintien des liens familiaux, droit fondamental garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (règlement amiable n° 2024-052), ou pour rappeler à l'administration pénitentiaire son obligation de respecter les décisions des juges quand ceux-ci autorisent les personnes détenues à sortir de la prison pour assister aux funérailles de leurs proches (décision n° 2024-016). Il intervient également très fréquemment en matière de santé, une problématique majeure en détention.

En effet, les personnes détenues présentent de nombreux problèmes de santé (addictions, troubles psychiatriques, pathologies infectieuses et chroniques, etc.), souvent aggravés par l'incarcération. Cependant, l'accès aux soins dans les unités sanitaires en milieu pénitentiaire est insuffisant,



Déplacement de la Défenseure des droits et des équipes de l'institution au centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis.

notamment en raison de vacances inadaptées à la surpopulation carcérale et d'un sous-effectif médical chronique, particulièrement dans certaines spécialités comme la chirurgie dentaire (décision n° 2024-201), la psychiatrie ou la radiologie (règlements amiables n° 2024-036 et 2024-072). Par ailleurs, les difficultés d'accès aux informations médicales (règlement amiable n° 2024-021) et les obstacles liés aux extractions médicales aggravent les retards et entraînent bien souvent des renoncements aux soins (règlement amiable n° 2024-017).

Face à l'ampleur des difficultés et des atteintes aux droits des personnes détenues, et au-delà de la présence de délégués du Défenseur des droits dans tous les établissements pénitentiaires, le Défenseur des droits s'est attaché en 2024 à aider les personnes détenues à mieux connaître leurs droits et à les faire respecter, en publiant un recueil de fiches pratiques. Il s'est également investi dans la formation initiale des personnels pénitentiaires à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) afin de les sensibiliser à la protection des droits des personnes détenues.

## **1. La présence des délégués du Défenseur des droits dans les établissements pénitentiaires**

Conformément à l'article 37 de la loi organique du 29 mars 2011, des délégués – au nombre de 160 – tiennent des permanences au sein des établissements de l'administration pénitentiaire, afin de rendre l'institution accessible aux personnes détenues.

Tout au long de l'année 2024, le Défenseur des droits a poursuivi son objectif d'aller vers les publics les plus éloignés du droit en renforçant sa présence dans l'ensemble des 187 établissements pénitentiaires<sup>37</sup>. L'institution a également systématisé sa présence dans les structures d'accompagnement vers la sortie ainsi que les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) et les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI).

9 270 sollicitations ont été reçues par les délégués en 2024, contre 8 243 en 2023, soit une augmentation de 12,5 %.

Au-delà de ce chiffre, l'ensemble des interlocuteurs reconnaissent aujourd'hui la place singulière occupée par les délégués. Facilitateurs, ils agissent auprès des différents services pour permettre un meilleur accès aux soins ou la délivrance d'un permis de visite,

pour retrouver un paquetage, comprendre le retard d'un transfert, corriger une erreur dans la gestion du compte nominatif ou aider à des démarches avec les services publics extérieurs. Et leur rôle va plus loin encore, en permettant aux personnes détenues d'être écoutées et entendues par un tiers extérieur.

Le délégué incarne concrètement la présence du Défenseur des droits au sein des lieux de détention, permettant ainsi, avec les personnes détenues, la tenue d'entretiens au cœur de la détention, à savoir en quartier ordinaire, au quartier d'isolement ou disciplinaire voire en cellule. Cette présence leur permet aussi de compléter utilement le cadre des échanges écrits avec les différentes administrations et avec le siège de l'institution, par la construction d'une relation dans les murs. C'est la force de leur mission d'intervenir de manière répétée, semaine après semaine, au sein d'un même établissement pénitentiaire.

### Une question à...

**Ariane WEBEN**

Déléguée du Calvados

#### **Comment s'organise la présence des délégués dans les établissements pénitentiaires ?**

« J'interviens au centre pénitentiaire (CP) de la commune d'Ifs à raison de deux à trois permanences par mois. Je suis saisie par la plateforme du 3141 ou via des demandes écrites qui me sont déposées par le vaguemestre du CP dans une boîte aux lettres qui m'est dédiée. Les demandes écrites sont formulées sur le dépliant du Défenseur des droits distribué à chaque détenu ou sur papier libre. Je prépare mes visites en adressant aux chefs de détention des différents bâtiments ma liste de personnes à rencontrer, ce qui représente en général entre six et dix détenus par permanence. Ce temps se déroule dans chaque bâtiment de détention, y compris en quartier d'isolement et en quartier disciplinaire, où un bureau est mis à ma disposition.

Les détenus arrivent l'un après l'autre, je les reçois en m'assurant de la confidentialité de nos échanges. La porte n'est pas fermée à clé et je dispose d'une alarme portative individuelle (API). Je n'ai connu que deux situations où la violence verbale et/ou non verbale était telle que je me suis sentie mal à l'aise, mais ce n'était jamais dirigé contre moi. Les détenus sont en général très reconnaissants de l'attention qui leur est portée et des résultats obtenus, le cas échéant. Je suis aussi attentive à maintenir de bonnes relations avec les surveillants qui, désormais, m'identifient autant que ma mission. Je traite les dossiers sous une semaine en écrivant au conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) en charge du détenu, à la direction de l'établissement ou à un organisme extérieur. La direction me répond sous quelques jours. Une réponse m'est toujours apportée et, dans nombre de cas, les situations sont résolues favorablement. Si elles ne le sont pas, je suis en capacité, avec les éléments qui me sont donnés, d'expliquer au détenu la décision ou la situation dont il se plaint. Je fais un retour au détenu des réponses ou non-réponses (par exemple de la préfecture pour les détenus étrangers) obtenues. Je témoigne ainsi de l'importance de la place du Défenseur des droits au cœur de la détention, qui me paraît être tant un bon vecteur d'accès au droit qu'un facteur d'apaisement. »

#### **À Mayotte, une présence renforcée de l'institution au centre pénitentiaire**

Deux déléguées interviennent en détention au sein du centre pénitentiaire de Majicavo à Mamoudzou depuis septembre 2023.

La surpopulation carcérale, qui concerne autant le quartier de la maison d'arrêt que le quartier du centre de détention, entraîne une difficulté d'accès aux activités et aux formations, des temps de promenade réduits et par conséquent des temps d'encellulement accrus dans des cellules surpeuplées, avec des matelas au sol. Les personnes détenues subissent également des ruptures de stock de produits de première nécessité dans les listes de cantine.

Un grand nombre des saisines concerne la situation administrative des détenus, qu'il s'agisse des détenus français ou étrangers, alors que les agents de la mairie ou de la préfecture ne se rendent plus au centre pénitentiaire pour réaliser les démarches nécessaires.

### **Un exemple d'intervention auprès d'un détenu : la conservation de ses données informatiques à la suite d'un changement d'établissement pénitentiaire**

En août 2024, un détenu a été transféré vers un nouveau centre de détention. À son arrivée, son ordinateur, qui lui servait pour sa poursuite d'études, a été retenu pour contrôle. Il est resté bloqué à la fouille pendant quatre mois, bien au-delà du délai réglementaire d'un mois. La direction exigeait que le détenu change le disque dur à ses frais, ce qui aurait entraîné la perte de ses fichiers. Face à cette situation, il a sollicité l'aide d'un délégué du Défenseur des droits. Le délégué est intervenu auprès de la direction, en demandant une vérification rapide du contenu de l'ordinateur et, si nécessaire, la sauvegarde des documents avant toute modification. Dans un premier temps, la direction a invoqué la circulaire de 2009 qui encadre, au niveau national, l'usage de l'informatique en détention. Toutefois, à la suite de cette intervention, la correspondante locale informatique a sauvegardé les données, formaté le disque dur, puis restauré les fichiers. L'ordinateur a finalement été rendu au détenu le 12 novembre.

## **2. La publication d'un recueil de fiches pratiques : « Faire respecter mes droits en prison »**

Rédigé dans un langage clair et accessible, ce recueil de 52 fiches pratiques, publié en novembre 2024 et diffusé dans l'ensemble des bibliothèques des établissements pénitentiaires, a vocation à expliquer aux personnes détenues ce que prévoit le droit et comment le Défenseur des droits peut intervenir.

À l'occasion de la diffusion de ce recueil, la Défenseure des droits a également alerté les pouvoirs publics en leur adressant une communication afin que des mesures urgentes soient adoptées pour respecter la dignité des

personnes détenues, garantir leur accès aux services publics et pour que soient pris en compte les besoins des personnes détenues particulièrement vulnérables (personnes en situation de pauvreté, étrangères, en situation de handicap, âgées, femmes, mineures et transgenres). Ces mesures sont d'autant plus impératives dans le contexte de l'aggravation de la surpopulation carcérale – atteignant en 2024 des taux encore inédits – qui accroît les atteintes à la dignité.

### **Une question à...**

**Judith VAILHÉ**

Cheffe du pôle « Justice et libertés »

**Comment ce recueil peut-il aider les détenus à mieux connaître leurs droits ?  
Comment a-t-il été pensé ?**

« Nous sommes partis d'un constat : le droit pénitentiaire est un droit dont il est très difficile de se saisir. À moins d'être un expert juridique, les règles sont complexes et le langage technique. Nous nous sommes aussi interrogés sur ce dont pouvaient avoir besoin les détenus. Et c'est ainsi qu'a émergé l'idée d'un recueil partant des situations concrètes et quotidiennes que vivent les personnes détenues et dont le Défenseur des droits a connaissance par le biais des réclamations, des délégués, mais aussi désormais le 3141.

Dans la mesure où nous avons choisi de partir de ce dont les détenus avaient besoin, c'est tout naturellement que nous avons décidé de nous adresser directement à eux en leur donnant des informations et parfois des réponses à leurs questions. Notre volonté est qu'ils puissent ainsi mieux comprendre leur situation carcérale et être davantage acteurs de leur vie en détention.

Nous avons opté pour un style direct, écrit de façon simplifié, mais aussi complet que possible. Pour chaque question concrète qu'un détenu peut se poser en détention (« je n'arrive pas à voir ma famille au parloir », « je subis des fouilles », « je passe en commission de discipline », « j'ai un proche décédé et je veux assister à l'enterrement », « j'ai besoin de soins



*spécialisés », etc.), nous avons souhaité apporter des réponses claires et de premières orientations. Le recueil est donc conçu sous forme de fiches pratiques avec à chaque fois une partie « Que dit le droit ? » et « Comment saisir le Défenseur des droits ? ». Des exemples de situations similaires à celles qu'une personne détenue peut vivre sont également parfois mentionnés afin de rendre plus concrètes les modalités d'intervention du Défenseur des droits.*

*L'objectif est que les personnes détenues s'emparent de ce recueil, comprennent leurs droits, mais aussi certaines obligations qui leur sont imposées en raison même de leur incarcération (voir sa famille, se marier, voter, faire des démarches administratives... obligent souvent à une organisation différente de celle qui existe à l'extérieur de la prison). Cependant, il est surtout important pour nous que les personnes détenues comprennent qu'être en détention ne les prive pas de leurs droits fondamentaux et qu'il existe un cadre, des règles, pour qu'ils soient respectés. »*

### **Un déplacement en milieu pénitentiaire pour présenter le guide**

Le 7 novembre 2024, la Défenseure des droits s'est rendue au centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis pour présenter ce guide. Lors de cette visite, Claire HÉDON a rencontré des personnes détenues suivant une formation diplômante d'auxiliaire de bibliothèque. La journée s'est terminée par une visite du quartier des mineurs en présence de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'Éducation nationale.

### **3. Une intervention renforcée à l'École nationale de l'administration pénitentiaire**

Sous l'impulsion d'un travail mené par un formateur de l'École nationale de l'administration pénitentiaire, sur un module portant sur le « traitement des requêtes et des recours sur les personnes détenues », une rencontre a été organisée par le pôle régional Nouvelle-Aquitaine du Défenseur des droits,

avec la directrice de formation et le chef de département « droit et service public » de l'école. Il est ressorti des échanges une volonté de renforcer le partenariat existant et d'offrir une palette de formations et de sensibilisations plus large à destination des directeurs des services pénitentiaires et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, des officiers et des étudiants du Master 2 « droit de l'exécution des peines et des droits de l'homme » (Agen). Cette volonté s'est concrétisée dès septembre 2024 par de premières interventions du Défenseur des droits en formation initiale à l'ENAP. Une convention pour formaliser cette intervention est en cours de préparation.

### **F. LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES : UNE VIGILANCE ACCRUE DANS LE CONTEXTE D'UNE FRAGILISATION DES DROITS**

Au début de l'année 2024, est entrée en vigueur la loi n° 2024-42 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration<sup>98</sup>, sur laquelle la Défenseure des droits avait émis d'importantes réserves (avis n° 23-02 et 23-07). Dans la suite de ses avis rendus en 2023, la Défenseure des droits a consacré sa première décision de l'année 2024 à des observations devant le Conseil constitutionnel, estimant que plusieurs dispositions de la loi adoptée par le Parlement le 19 décembre 2023 étaient de nature à porter atteinte à des droits et libertés reconnus par la Constitution (décision n° 2024-001).

L'institution a poursuivi, au cours de l'année 2024, ses interventions en urgence au soutien du respect des droits des personnes étrangères retenues en centre de rétention administrative et a également présenté, à plusieurs reprises et de façon plus inédite, des observations en droit devant les tribunaux en matière d'expulsion.

La Défenseure des droits a également eu l'occasion de se prononcer, dans le cadre d'un recours en annulation d'un refus de visa, sur l'application dans le temps de certaines des nouvelles dispositions adoptées, en rappelant le principe de la non-application immédiate des lois relatives au régime d'exécution et

d'application des peines dès lors qu'elles ont pour effet d'aggraver la peine prononcée par la décision de condamnation (décision n° 2024-190). Dans l'espèce en cause, elle a conclu qu'en application de ce principe, les nouvelles dispositions relatives aux règles de computation du délai de départ de l'exécution de la peine d'interdiction judiciaire du territoire français ne pouvaient être appliquées qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur. Le tribunal administratif a partagé cette analyse.

### **1. Faire respecter les garanties procédurales des personnes en instance d'éloignement**

Parmi les dispositions entrées en vigueur, la Défenseure des droits avait émis de fortes réserves sur celles contribuant à réduire les garanties procédurales des étrangers placés en centre de rétention, notamment la généralisation de la délocalisation des audiences pour ces derniers, ou encore le report du premier contrôle exercé par le juge sur la mesure de rétention. L'institution se trouve régulièrement saisie par des personnes placées en centre de rétention et alléguant un risque d'atteinte à leurs droits procéduraux dans ce cadre.

Ces réclamations sont particulièrement récurrentes à Mayotte, où des règles dérogatoires s'appliquent en matière de droit au recours. Alors que ce département est, de loin, celui dans lequel on décompte le plus d'éloignements de personnes étrangères, le juge administratif y constate régulièrement l'exécution d'éloignements opérés en violation d'un recours suspensif. Dans la plupart des cas, il ordonne à la préfecture d'organiser le retour de la personne sur le territoire. Pour éviter ces éloignements préjudiciables aux personnes concernées, mais aussi coûteux pour l'administration, le Défenseur des droits peut être amené à intervenir auprès de la préfecture pour signaler en amont un risque d'éloignement illégal. Tel a été le cas pour trois jeunes majeurs visés par des obligations de quitter le territoire français et dont les diligences en vue de leur éloignement semblaient se poursuivre malgré les recours

suspensifs qu'ils avaient pu introduire. Dans ces dossiers, la préfecture a suspendu l'exécution des éloignements et a finalement procédé au retrait de l'une des obligations de quitter le territoire, tandis que les deux autres ont été suspendues par le juge des référés (règlement amiable n° 2024-116).

Dans l'hexagone, le Défenseur des droits est intervenu au début de l'année 2024 auprès d'une préfecture pour signaler le cas d'une personne qui venait d'être escortée jusqu'à l'aéroport en vue de son éloignement imminent, alors que la Cour européenne des droits de l'Homme en avait ordonné la suspension. À la suite de cette intervention, la personne a été reconduite au centre de rétention (règlement amiable n° 2024-114).

### **2. Garantir le droit au respect de la vie privée et familiale des étrangers**

Sont également entrées en vigueur en 2024 plusieurs dispositions levant les protections prévues par la loi en matière d'éloignement, qu'il s'agisse de protections contre le prononcé d'obligations de quitter le territoire à l'encontre de personnes ne remplissant pas les conditions d'un droit au séjour en France, ou de protections contre le prononcé de mesures d'expulsion à l'encontre de personnes considérées comme une menace grave pour l'ordre public.

Dans ses avis sur le projet de loi (avis n° 23-02 et 23-07), la Défenseure des droits s'est inquiétée d'une telle levée de verrous juridiques, entérinant le passage d'un système de protections générales et objectives à un système entièrement remis à l'appréciation au cas par cas, par l'administration, des situations individuelles.

Dans ce contexte, elle a présenté des observations devant les tribunaux, notamment en matière d'expulsion, dans des cas où la réunion d'un ensemble d'éléments objectivables et tangibles permettait d'identifier l'existence d'un risque renforcé d'atteinte aux droits. Cela a été par exemple le cas de la mesure d'expulsion prise à l'encontre d'une ressortissante algérienne née en France et partie en Syrie avec sa famille alors qu'elle était mineure.

La Défenseure des droits a souligné que la mesure d'expulsion avait été prise malgré, d'une part, l'absence de toute condamnation pénale des faits considérés et, d'autre part, l'avis défavorable à l'expulsion rendue par la commission d'expulsion (décision n° 2024-063). Cela a aussi été le cas de la mesure d'expulsion prise – sous l'empire de l'ancienne loi – à l'encontre d'une ressortissante chinoise condamnée alors qu'elle s'avérait protégée contre l'expulsion en vertu de la loi et que, là encore, la commission d'expulsion avait rendu un avis défavorable à l'expulsion (décision n° 2024-135). Dans les deux cas, le juge administratif a annulé les mesures d'expulsion prononcées.

## **G. LA PROMOTION DE LA MÉDIATION POUR GARANTIR LES DROITS DES USAGERS**

Au-delà du traitement des réclamations, le Défenseur des droits se mobilise pour que tous les acteurs de la relation de service public prennent pleinement conscience des enjeux relatifs au respect des droits des usagers, et prêtent une attention constante aux situations susceptibles d'engendrer des atteintes à ces droits. Cet objectif suppose de nouer de nombreux partenariats, au niveau national comme au niveau local, avec les responsables publics, qu'il s'agisse des administrations centrales, des élus locaux, ou encore des médiateurs des différentes institutions, qui ont eux aussi un rôle à jouer en la matière.

### **1. Des préconisations pour renforcer la médiation**

Dès la création du Médiateur de la République, en 1973, le législateur a prévu que l'autorité chargée de recueillir les réclamations des usagers des services publics puisse non seulement tenter d'y remédier par la voie amiable, mais aussi formuler des propositions visant à faire évoluer les textes et les pratiques, afin que les difficultés rencontrées ne se reproduisent pas.

C'est dans cet esprit que le Défenseur des droits, qui a repris notamment les missions du Médiateur de la République, s'est rapproché de l'ensemble des médiateurs institutionnels

chargés de la relation entre les administrations et les usagers (dans les ministères, les organismes de protection sociale, les collectivités territoriales ou quelques grandes entreprises publiques), afin de mettre en commun les préconisations de portée générale formulées par les uns et les autres en vue d'assurer un meilleur respect des droits des usagers.

Ces propositions sont rassemblées dans le rapport « Droits des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme », publié par le Défenseur des droits en juin 2024.

Après avoir identifié les droits reconnus aux usagers des services publics (droit à l'information, droit à l'erreur, droit à un recours effectif, droit à l'égalité d'accès et de traitement, etc.), ce rapport aborde les leviers concrets visant à les rendre plus effectifs. Certaines propositions permettent par ailleurs d'aller, au-delà de la protection de droits existants, vers la reconnaissance de nouveaux droits adaptés aux évolutions de la société. Plusieurs domaines sont concernés : la place du numérique dans l'accès aux services publics, mais aussi le traitement algorithmique des données des usagers par les administrations ; la participation des usagers à l'élaboration et à l'évaluation des politiques ; ou encore l'adaptation du droit aux nouvelles structures familiales.

Les décideurs publics sont invités à se saisir de ce rapport pour, chacun dans son champ de compétences, prendre appui sur l'expérience des acteurs de la médiation afin d'améliorer le respect des droits des usagers dans leur relation avec les services publics. La Défenseure des droits et le délégué général à la médiation ont notamment invité l'ensemble des médiateurs compétents en matière de relations usager-administration, qu'ils ont réunis le 11 septembre 2024, à prendre une part active aux réseaux régionaux dans les territoires où ils ne sont pas encore pleinement structurés.

## **2. Des réseaux de médiateurs institutionnels qui se structurent au niveau régional**

Le lien entre médiateurs se décline ainsi de façon très dynamique dans différentes régions. Mis en place en 2014, le comité de pilotage des médiateurs institutionnels des Hauts-de-France réunit les représentants du Défenseur des droits, de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), de la CPAM, de la CAF, de la Mutualité sociale agricole (MSA), de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), et de France Travail, avec l'ambition de créer un réseau de confiance entre médiateurs locaux afin de fluidifier les échanges et de rendre plus efficace le processus de médiation.

Pour les dix ans de la création de ce comité régional, un colloque a été organisé le 4 avril 2024 sur l'avenir de la médiation institutionnelle à horizon 2030. L'évènement, parrainé par le Conseil national de la médiation, a réuni plus de 500 personnes, étudiants et professionnels du droit (magistrats, avocats, médiateurs européens, nationaux et locaux et délégués du Défenseur des droits). La journée a permis d'échanger autour de quatre tables rondes dédiées, d'une part, à une vision comparatiste des processus de règlements amiables des conflits et, d'autre part, à une vision prospective de la médiation institutionnelle.

Ce comité multi-partenarial joue désormais le rôle de modèle dans le déploiement des réseaux de médiateurs à l'échelle des régions. Certaines fonctionnent en réseau depuis de nombreuses années, comme en Bretagne.

Dans cet esprit, en région Sud – Provence-Alpes-Côte d'Azur, le pôle régional du Défenseur des droits contribue, aux côtés du médiateur régional de France Travail, des médiatrices de la CAF et de la CPAM des Bouches-du-Rhône et du médiateur de la ville de Marseille, à faire vivre un réseau équivalent.

Ce même mouvement de fédération des acteurs de la médiation se poursuit en Corse, sous l'impulsion du Défenseur des droits. En mai 2024, à l'invitation du délégué animateur, s'est tenue la réunion annuelle des médiateurs de Corse-du-Sud, réunissant les référents en médiation des organismes chargés d'une mission de service public, soit une quinzaine d'intervenants. L'objectif était double : proposer des pistes d'amélioration pour optimiser le traitement des situations, tout en éclairant les participants sur les pratiques de chacun. Bien plus qu'un simple moment de travail, cette rencontre annuelle est un moment propice à la consolidation des relations interinstitutionnelles, dans un esprit de collaboration et d'efficacité partagée.

Un tel réseau est aussi en cours de constitution au sein de la région Occitanie, où des médiateurs sociaux et le Défenseur des droits se sont réunis le 17 septembre à Narbonne. Ils y ont affirmé la volonté de créer un Réseau occitan de la médiation institutionnelle (ROMI) afin de mieux s'identifier et travailler ensemble dans l'intérêt des usagers et des institutions. Ce réseau permettra d'échanger sur le cœur de métier de la médiation, ses évolutions et ses pratiques, de valoriser la médiation et d'en diffuser la culture au sein des institutions et en région.



Éric Delemar, Convention des délégués du Défenseur des droits.

## II. L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT

### Avant-propos

#### Éric DELEMAR

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

« Cette année 2024 marque un siècle de lutte et d'avancées significatives pour les droits de l'enfant. En adoptant la Déclaration de Genève en 1924, la communauté internationale posait un jalon historique en affirmant que l'humanité devait donner à l'enfant ce qu'elle a de meilleur.

S'édifiaient alors les fondations d'un mouvement international de défense des droits de l'enfant, un engagement sans précédent pour améliorer les conditions de vie et le bien-être des enfants du monde entier.

Les rédacteurs de cette déclaration, grandement inspirés par les travaux de Janusz KORCZAK, avaient l'intime conviction qu'il était du devoir de l'humanité de protéger les enfants des guerres, de tout mettre en œuvre pour

*lutter contre la pauvreté des enfants, et de les protéger contre toutes les formes de violence.*

*Une volonté de changement de paradigme, de culture apparaissait alors : l'éducation pour tous par la non-violence. Protéger les enfants de toutes les formes de violence des adultes, mais aussi des enfants entre eux, devenait un enjeu pour les démocraties, un enjeu de civilisation.*

*Des droits spécifiques aux enfants étaient ainsi reconnus pour la première fois de manière internationale. Une première pierre à l'édifice qui se poursuivra ensuite par la Déclaration internationale des droits de l'enfant de 1959, qui consacre le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ; principe qui deviendra, le 20 novembre 1989, contraignant pour les États signataires grâce à la Convention internationale des droits de l'enfant.*

*Désormais l'enfant, dès sa naissance, devient titulaire de l'ensemble des droits humains.*

*Aujourd'hui, 100 ans après l'adoption de la Déclaration de Genève et 35 ans après l'adoption de la CIDE, force est de constater que nous sommes à nouveau confrontés à*

*un risque de régression dans le domaine des droits et de la protection des enfants.*

*Les crises mondiales et notamment les violences, les conflits, l'omniprésence du monde numérique, les inégalités sociales de plus en plus prononcées dans un contexte d'augmentation de la pauvreté et de dégradation de l'environnement, font peser une lourde charge sur les enfants.*

*“Le monde ne va pas très bien avec beaucoup de crises et les enfants paient un très lourd tribut”, s’insurgeait en novembre 2024, Najat MAALLA M’JID, émissaire de l’ONU lors de la conférence mondiale de Bogota pour lutter contre les violences faites aux enfants.*

*La pandémie de COVID a aussi aggravé les injustices existantes et plongé de nombreux enfants dans des situations de précarité. S’y ajoutent des discours inquiétants, remettant en cause les droits humains en général et les droits de l’enfant en particulier.*

*Par ses actions partout sur l’ensemble du territoire national, en métropole et dans les territoires ultra-marins, le Défenseur des droits agit au quotidien pour défendre et promouvoir les droits fondamentaux des enfants, avec la conviction inébranlable que les progrès sociaux démarrent toujours par de meilleures conditions de protection et d’éducation des enfants, comme source d’émancipation pour tous les enfants. »*

Dans la continuité des précédentes années, les travaux de l’institution mettent régulièrement en évidence un déséquilibre entre les droits consacrés par les textes législatifs et réglementaires ou les plans d’action nationaux, et les droits réalisés de manière effective pour chaque enfant. Ces travaux confirment également l’impérieuse nécessité d’une appréhension globale de la situation de chaque enfant et d’une coordination renforcée entre les différents acteurs qui participent chacun, de leur place, à son développement. Cette année, l’attention du Défenseur des droits s’est particulièrement portée sur les problématiques du droit à l’éducation et du droit à la protection.

## **A. LE DROIT À L’ÉDUCATION**

L’éducation est un droit fondamental garanti à chaque enfant « afin de lui permettre de développer sa personnalité, d’élever son niveau de formation initiale et continue, de s’insérer dans la vie sociale et professionnelle, d’exercer sa citoyenneté » (article L. 111-1 du code de l’éducation). Toutefois, des défis persistent dans sa mise en œuvre effective, nécessitant une vigilance particulière du Défenseur des droits. Parmi les enjeux majeurs, figurent l’inclusion scolaire des élèves en situation de handicap, l’accès à la cantine pour tous les enfants, la problématique des « lycéens sans lycée » et le cadre spécifique de l’instruction en famille.

### **1. L’inclusion scolaire des élèves en situation de handicap**

L’inclusion des élèves en situation de handicap reste un enjeu majeur au titre du droit à l’éducation. En France, les lois du 11 février 2005<sup>39</sup> et du 8 juillet 2013<sup>40</sup> ont renforcé les droits des élèves à une scolarisation adaptée à leurs besoins, imposant que l’environnement scolaire soit accessible et inclusif pour tous. Des avancées sont intervenues ces dernières années. La Défenseure des droits a ainsi salué, dans son avis n° 24-03, la proposition de loi, depuis adoptée, visant la prise en charge par l’État de l’accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien. Elle a toutefois regretté que le texte ne soit pas allé plus loin (en élargissant la prise en charge financière par l’État à tous les temps périscolaires).

La Défenseure des droits constate plus généralement que des difficultés considérables persistent en matière d’accès au droit à l’éducation pour les enfants en situation de handicap.

#### **La réalité des heures d’accompagnement des élèves en situation de handicap**

Dans presque tous les départements, les délégués du Défenseur des droits sont fréquemment sollicités par des parents dont les enfants, en situation de handicap, ont reçu une notification de la maison départementale

des personnes handicapées prévoyant un accompagnement humain sur tout ou partie du temps scolaire, mais qui ne bénéficient, dans les faits, que d'un accompagnement partiel, par exemple sur quelques matinées, voire d'aucun accompagnement. Ces situations sont très préjudiciables aux apprentissages de ces enfants qui se trouvent ainsi largement déscolarisés.

Lorsqu'ils sont saisis, les délégués interviennent auprès de l'inspection académique afin de solliciter le recrutement d'une AESH qui soit disponible sur la totalité du temps scolaire. Si certains de ces litiges aboutissent à un succès de la médiation, les difficultés de recrutement et d'attractivité du métier privent encore de trop nombreux enfants de l'accompagnement auquel ils ont droit.

### ***Le refus d'accueil d'une enfant pluri-handicapée***

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux refus d'accueil opposés à une enfant pluri-handicapée (troubles visuels et moteurs) par deux établissements scolaires, l'un spécialisé dans la prise en charge des troubles moteurs et l'autre, dans la prise en charge des troubles visuels, pourtant désignés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) après évaluation des besoins de cette enfant. Dans deux décisions portant observations en justice (décisions n° 2023-044 et 2023-045), la Défenseure des droits a souhaité attirer l'attention du juge administratif sur le défaut de structure existante spécialisée dans la prise en charge du pluri-handicap de l'enfant et a rappelé l'obligation, qui s'impose aux établissements désignés par la CDAPH, de tout mettre en œuvre pour assurer une prise en charge adaptée au besoin de l'enfant concerné afin d'éviter toute période de déscolarisation. Par jugements des 3 et 4 juillet 2024, les tribunaux administratifs ont annulé, dans le sens des observations de la Défenseure des droits, ces deux refus d'accueil.

### ***Le transport scolaire des élèves et étudiants en situation de handicap***

La Défenseure des droits a formulé des observations devant le juge administratif sur la légalité d'un nouveau règlement départemental des transports scolaires des élèves et étudiants en situation de handicap qui venait ajouter des conditions restrictives non prévues par la loi (notamment celles tenant au lieu de scolarisation, à la durée de la scolarisation et à la distance entre le domicile et l'établissement scolaire). Par sa décision n° 2024-112, la Défenseure des droits a rappelé le cadre légal applicable, et notamment le droit à l'éducation, sans discrimination. Par une ordonnance du 26 juillet 2024, le tribunal administratif a suivi le sens de ces observations, en ordonnant la suspension d'une partie des dispositions du règlement, en ce qu'elles pourraient créer une rupture d'égalité.

## **2. L'accès à la cantine scolaire**

En région, un délégué a reçu une mère à qui la mairie avait adressé un courrier annonçant l'exclusion de son enfant de la cantine scolaire pour mauvais comportement. La lettre, déposée sans suivi postal, avait été reçue 17 jours avant l'exclusion, à la veille d'une quinzaine de vacances scolaires. Malgré quelques échanges de la famille avec la mairie, la sanction avait été maintenue.

Quatre jours avant son application, la mère a saisi un délégué, qui est intervenu immédiatement. Il a rappelé au maire que les sanctions devaient être proportionnées, être prévues dans le règlement intérieur, et respecter la procédure contradictoire. Les parents devaient ainsi être entendus, et autant que possible, l'enfant aussi, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant. Il a demandé, sur ce fondement, un réexamen de la décision.

Deux jours plus tard, le maire a informé la mère que l'exclusion était annulée et que l'enfant pourrait retourner à la cantine. La commune s'est engagée en outre à modifier le règlement de la cantine, à respecter la procédure contradictoire à l'avenir et à entendre les enfants lorsque cela est possible.

### 3. Les « lycéens sans lycée »

Constatant que de nombreux élèves rencontraient des difficultés à être affectés au lycée à la date de la rentrée scolaire, la Défenseure des droits s'est saisie d'office de la situation en 2022. Par une décision du 6 juillet 2023 (n° 2023-153), elle a alerté sur le nombre d'élèves sans affectation à chaque rentrée scolaire, soit près de 18 000 élèves à la rentrée 2022, et 27 000 au 30 août 2023. En conséquence, il a été recommandé au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse de procéder à une série de mesures qui permettraient aux élèves concernés d'être affectés, accueillis et accompagnés durant la période estivale et à la rentrée scolaire en anticipant les moyens financiers, matériels et humains nécessaires dans l'ensemble des filières générale, technologique et professionnelle.

En 2024, le ministère a dénombré que près de 27 000 élèves restaient encore sans affectation au 31 août, soit trois jours avant la rentrée scolaire, faute de place dans les collèges et lycées. Le 12 septembre 2024, 13 831 élèves étaient encore en attente d'affectation dans le secondaire, dont 11 707 lycéens. Cette situation, qui touche très majoritairement les lycées professionnels, favorise le décrochage scolaire, porte atteinte aux principes d'égalité devant le service public de l'éducation et d'adaptabilité du service public ainsi qu'à l'intérêt supérieur des enfants concernés. Le Défenseur des droits reste vigilant et continue d'instruire la situation des élèves auprès du ministère.

### 4. L'instruction en famille

Dans le prolongement de son avis n° 21-01 relatif au projet de loi confortant le respect des principes de la République, la Défenseure des droits a été de nouveau saisie en 2024 de difficultés rencontrées dans le traitement des demandes d'autorisation d'instruction en famille.

Dans un rappel des textes adressé à la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (rappel à la loi n° 2024-006), elle a notamment relevé la disparité des pratiques

des académies dans les modalités d'examen des demandes, certaines exigeant, par exemple, qu'il soit justifié de l'impossibilité pour l'enfant de se rendre à l'école. La Défenseure des droits a rappelé que c'est avant tout la conformité à l'intérêt de l'enfant, appréciée au cas par cas, qui doit guider l'appréciation des demandes déposées par les familles.

Par réponse du 27 mai 2024, le ministère a notamment indiqué organiser régulièrement des séminaires et webinaires à destination des services académiques, afin d'harmoniser le traitement des demandes. Toutefois, ultérieurement à ce rappel à la loi, l'institution a été de nouveau saisie de réclamations pouvant laisser penser que des difficultés persistaient. En conséquence, le Défenseur des droits maintient sa vigilance à l'égard de la situation de ces familles.

## B. LA PROTECTION DE L'ENFANCE

La protection de l'enfance est un sujet majeur dont de nombreux acteurs se sont fait le relais ces dernières années. La Défenseure des droits et son adjoint, le Défenseur des enfants, ont été auditionnés à plusieurs reprises à cet effet :

- Le 12 juin 2024, par la mission interministérielle relative à la prise en charge concertée des enfants sous protection, en situation complexe ou en grande difficulté ;
- Le 19 juin 2024, par le Conseil économique, social et environnemental sur la protection de l'enfance ;
- Le 7 octobre 2024, par la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête relative au dispositif « Contrats jeunes majeurs » ;
- Le 12 novembre 2024, par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements des politiques de protection de l'enfance.

Le comité d'entente pour la protection de l'enfance du Défenseur des droits, qui s'est réuni à deux reprises en 2024, a également été l'occasion d'échanges réguliers avec les acteurs associatifs.



### Au niveau européen, la déclaration du Réseau des Défenseurs des enfants

Le Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC) a adopté une déclaration sur « La protection et la promotion des droits des enfants placés sous la protection de l'enfance », à l'occasion de sa 28<sup>e</sup> Assemblée générale, le 20 septembre 2024.

L'objectif principal de cette déclaration est de renforcer la protection des droits des enfants placés et d'améliorer la qualité des placements alternatifs. Il s'agit de mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de toutes les décisions concernant son placement et de garantir que chaque enfant placé bénéficie d'un environnement sûr, stable et stimulant. Pour ce faire, l'ENOC formule plusieurs recommandations clés :

- Renforcer la participation de l'enfant : il est essentiel de garantir que les enfants puissent exprimer leurs opinions et participer aux décisions les concernant.
- Soutenir le maintien des enfants dans les familles : lorsque cela est dans l'intérêt de l'enfant, les efforts doivent être intensifiés pour soutenir les familles (soutien financier, psychologique, à la parentalité, etc.).
- Assurer un placement alternatif de qualité : les placements doivent être adaptés aux besoins individuels de chaque enfant et répondre à des normes de qualité élevées.
- Renforcer les inspections et le suivi : des mécanismes de suivi rigoureux doivent être mis en place pour garantir le respect des droits des enfants placés.

Cette déclaration s'adresse aux États et aux organisations internationales et les appelle à mettre en œuvre les normes internationales en s'assurant que les droits des enfants placés sont pleinement respectés, conformément aux conventions internationales et aux directives de l'ONU.

La protection de l'enfance continue de représenter une part importante des saisines de l'institution relatives à la défense des droits de l'enfant. En 2024, elle concernait ainsi 18 % de ces réclamations. La Défenseure des droits observe que l'intérêt de l'enfant est loin d'être une considération primordiale dans les décisions prises le concernant.

### 1. Des dysfonctionnements de l'aide sociale à l'enfance

Saisie de possibles défaillances dans la prise en charge et l'accompagnement d'une enfant par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), à l'occasion de son changement de lieu d'accueil d'un département à un autre, la Défenseure des droits a notamment constaté dans une décision n° 2024-055, que les conseils départementaux concernés par le changement de famille d'accueil de la mineure, ont insuffisamment évalué ses incidences sur l'enfant et accompagné celle-ci à cette occasion.

Ces constats ont conduit la Défenseure des droits à recommander plus particulièrement aux conseils départementaux de prévoir, dans cette hypothèse, des entretiens de préparation avec celui-ci et son entourage, et d'anticiper la question du maintien du lien de l'enfant avec son ancien lieu d'accueil (en l'espèce, une famille d'accueil).

La Défenseure des droits est également intervenue dans la situation d'un mineur confié à l'ASE comme l'ensemble de sa fratrie, en raison de violences intrafamiliales, et ayant fait l'objet de plusieurs hospitalisations à la suite de tentatives de suicide. Si cette situation reflète sans aucun doute la complexité de certaines prises en charge, elle relève que celle de ce mineur s'est faite en pleine contradiction avec son droit à être protégé du danger.

La Défenseure des droits a donc présenté des observations (décision n° 2024-090) devant le juge des enfants saisi par le mineur d'une demande de réouverture de son dossier en assistance éducative.

## 2. La situation inquiétante des parents isolés d'enfants de moins de trois ans

La Défenseure des droits reste particulièrement préoccupée par la situation de jeunes majeurs, femmes enceintes ou parents isolés d'enfants de moins de trois ans. Des conseils départementaux mettent fin à la prise en charge « jeune majeur de moins de 21 ans » lorsque la mère est accompagnée en tant que parent isolé d'enfant de moins de trois ans, alors même que ces dispositifs sont complémentaires, et non exclusifs.

Le Défenseur des droits a par ailleurs été averti de fins de prise en charge, en centre maternel, de mères d'enfants de moins de trois ans lorsque l'aîné des enfants dépassait le seuil des trois ans. Plus particulièrement, il a été saisi de la situation d'une mère et de ses trois enfants mineurs à Mayotte, sans domicile et en situation de particulière vulnérabilité. Après enquête, la Défenseure des droits a constaté le manquement du département de Mayotte à ses obligations de prise en charge, incluant l'hébergement, et recommandé à celui-ci de créer un lieu d'accueil parent isolé-jeune enfant et à l'État de lui apporter un soutien financier, technique et juridique à cette fin (décision n° 2024-034).

## 3. Le fichier des mineurs de retour de zone d'opérations de groupement terroriste

L'année 2024 a été l'occasion pour l'institution de porter des observations devant le Conseil d'État s'agissant de la légalité du décret du 6 avril 2023 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la prise en charge des mineurs de retour de zone d'opérations de groupement terroriste. Dans sa décision n° 2024-062, la Défenseure des droits a soutenu que les dispositions de ce décret ne poursuivent pas la protection de l'intérêt supérieur de ces enfants, pris en charge en assistance éducative à leur arrivée sur le territoire français, et portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles de ces derniers. Toutefois, par décision du 8 juillet 2024, le Conseil d'État a jugé que le traitement répond à des finalités

d'intérêt général légitimes, en ce qu'il est réalisé dans l'intérêt même des mineurs et de l'ordre public.

## C. LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Parmi les sujets relatifs à la protection de l'enfance, la situation des mineurs non accompagnés (MNA) reste très préoccupante. Elle représente 6 % des saisines de l'institution relatives aux droits de l'enfant en 2024. Le Défenseur des droits a notamment été saisi de multiples réclamations relatives à des défaillances dans l'accueil des mineurs, se manifestant par des refus d'accueil provisoire, ou des conditions d'accueil non respectueuses de leurs droits.

### *La participation du Défenseur des droits aux Assises nationales des avocats d'enfants*

À l'occasion des 24<sup>e</sup> Assises nationales des avocats d'enfants qui se sont tenues à Bordeaux les 29 et 30 novembre 2024, ayant pour thème « L'enfant face aux violences, quelle(s) défense(s) ? », la situation des MNA a été abordée dans le cadre d'un atelier dédié, avec des regards croisés de professionnels, auquel le Défenseur des droits a participé.

La Défenseure des droits a eu l'occasion de rappeler, dans une décision n° 2024-054, que l'absence d'accueil provisoire d'urgence (APU) inconditionnel pour toutes les personnes se déclarant MNA et la mise en place, par un département, d'un entretien préalable d'admission, sont contraires aux dispositions du code de l'action sociale et des familles. Elle a réaffirmé que le recours à l'hébergement hôtelier pour tout mineur, y compris dans le cadre de l'APU, de personnes se déclarant MNA, est proscrit, et qu'il est indispensable de mettre en place un suivi socio-éducatif par un travailleur social incluant les démarches liées à la scolarisation et à la reconstitution de l'état civil le cas échéant, dès la phase d'APU, ainsi que de prévoir l'organisation systématique d'un bilan de santé.

La Défenseure des droits a, à cette occasion, formulé des recommandations au garde des sceaux, ministre de la justice, notamment celle d'initier une modification législative afin qu'un administrateur *ad hoc* soit désigné en faveur de chaque personne se déclarant MNA, avant toute évaluation de sa minorité et de son isolement et jusqu'à intervention d'une décision juridictionnelle définitive la concernant et afin que lui soit garantie la poursuite de sa prise en charge en protection de l'enfance le temps de cette procédure.

La Défenseure des droits a également recommandé de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour un recueil fiable de données s'agissant du nombre de personnes se disant MNA évalué chaque année par les départements, de celles faisant l'objet d'un refus d'admission à l'ASE par les départements et, parmi ces dernières, celles étant finalement confiées par décision judiciaire à l'ASE.

Dans une réponse du 24 octobre 2024, le ministre de la justice a indiqué que des travaux sont en cours sur la représentation légale des MNA et a mentionné la mission en cours sur les procédures de recours sur les décisions de non prise en charge en protection de l'enfance.

#### **D. FORMER AUX DROITS DE L'ENFANT, FORMER LES ENFANTS AUX DROITS**

Aller vers les jeunes, dans leur diversité, et contribuer à la promotion de leurs droits, c'est soutenir la réduction de l'écart existant entre les droits proclamés des enfants et des jeunes et leur mise en œuvre concrète sur le terrain, afin d'aboutir à une garantie effective de l'ensemble des droits fondamentaux consacrés par la Convention internationale des droits de l'enfant.

La Défenseure des droits entend faire en sorte que les enfants et les jeunes, notamment les plus vulnérables, puissent exercer leurs droits dans tous les aspects de leur vie, que ce soit à l'école, au collège ou au lycée, comme en dehors.

Les pôles régionaux sont fréquemment sollicités pour intervenir sur les enjeux des droits de l'enfant. Le pôle Occitanie, par exemple, est intervenu à plusieurs reprises en

2024 auprès de professionnels de l'Éducation nationale et d'élèves lors de formations organisées par le rectorat de Montpellier dans le cadre du programme « Phare », relatif à la lutte contre le harcèlement à l'école.

En outre, le Défenseur des droits s'efforce d'être toujours plus accessible aux enfants et aux jeunes. C'est par exemple dans cette perspective que, cette année encore, une nouvelle permanence a été créée au sein de la mission locale de Montpellier, en Occitanie, ou encore à Rennes, au sein du « 4bis », un lieu ressource, d'information et d'expression pour tous les jeunes.

Au niveau national, au-delà d'évènements auxquels il participe ponctuellement, le Défenseur des droits déploie deux principaux programmes : l'un de sensibilisation des jeunes par les jeunes avec les JADE ; l'autre, Educadroit, qui s'adresse aux adultes en charge de leur éducation, en particulier les enseignants.

#### ***Un colloque sur le harcèlement en milieu scolaire et le cyberharcèlement organisé par l'École nationale des greffes***

En octobre 2024, l'institution est intervenue lors d'un colloque organisé par l'École nationale des greffes. Portant sur la protection des droits de l'enfant, et en particulier sur le sujet du harcèlement en milieu scolaire et du cyberharcèlement, cette manifestation était ouverte à tous les agents du ministère de la justice et aux avocats et a permis au Défenseur des droits de communiquer sur le rôle qu'il peut jouer en la matière.

## 1. Les Jeunes ambassadeurs des droits : une sensibilisation des jeunes par les jeunes

Depuis 18 ans, les Jeunes ambassadeurs des droits, volontaires en service civique âgés de 16 à 25 ans, sensibilisent les enfants à leurs droits et à l'égalité, participant à la lutte contre les stéréotypes et à l'apprentissage de l'analyse critique. Accueillis par des structures partenaires, les JADE interviennent sur l'ensemble du territoire. Initiée en 2023, l'installation de nouvelles équipes JADE dans le Calvados avec l'Institut international des droits de l'Homme et de la paix et dans la Gironde avec le Conseil départemental de Gironde, a été reconduite en 2024. Cette année a également connu le renforcement de l'équipe sur la métropole Rouen-Normandie.

Au cours de l'année, les JADE sont allés à la rencontre de près de 42 000 enfants, en milieux scolaire et périscolaire, dans les hôpitaux, les foyers de la protection de l'enfance, les structures de la protection judiciaire de la jeunesse ou encore les instituts spécialisés sur le handicap. Ils ont pu s'appuyer, pour leurs interventions, sur un nouveau kit d'animations qui permet de sensibiliser les enfants tout en valorisant leur participation (loisirs créatifs, jeux sportifs, grands jeux extérieurs, jeux de rôle, jeux de plateau, etc.). Et, pour la première fois, dans le cadre des interventions auprès de mineurs incarcérés, les JADE ont passé cette année une semaine au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

Pour réaliser leur mission dans les meilleures conditions, les JADE bénéficient d'une formation de 155 heures qui mobilise de nombreux agents du Défenseur des droits et fait intervenir des acteurs du droit et de la protection de l'enfance.

Rendu public en juin 2024, le rapport annuel du programme JADE dresse le bilan des huit mois de sensibilisation aux droits réalisés par les JADE auprès d'autres jeunes partout en France.

## 2. Educadroit : de nombreuses ressources en ligne destinées aux adultes intervenant auprès d'enfants et de jeunes

Le programme Educadroit propose aux adultes intervenant auprès d'enfants et d'adolescents des parcours de sensibilisation, à partir notamment de l'exposition « *Dessine-moi le droit* », d'un manuel pédagogique ainsi que d'un centre de ressources en ligne.

En 2024, plus de 30 prêts de l'exposition « *Dessine-moi le droit* » ont permis de promouvoir les droits de l'enfant dans divers contextes : établissements scolaires, activités périscolaires, ou événements dédiés. Ces actions ont contribué à sensibiliser plus de 5 000 enfants et jeunes à travers la France. Des actions d'information ont par ailleurs été organisées à l'attention de près de 200 professionnels afin de leur faire découvrir la plateforme [Educadroit.fr](https://educadroit.fr), étoffée en 2024 de 50 nouvelles ressources – portant à 275 le nombre total de contenus disponibles en ligne.

Enfin, le programme a été présenté à l'occasion du salon des « Hauts-de-Seine *Digital Games* », en collaboration avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), ou encore lors de l'événement « Place aux droits ! » de Marseille (cf. *infra*), au cours d'une intervention auprès de 30 collégiens d'un établissement situé en réseau d'éducation prioritaire renforcée (REP+).



Céline Roux, Convention des délégués du Défenseur des droits.

### III. LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ

#### Avant-propos

#### Céline ROUX

Adjointe de la Défenseure des droits chargée du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité

« *“Police. A toujours tort”*, lit-on dans le Dictionnaire des idées reçues de Gustave Flaubert. Diamétralement opposé, l’inspecteur Javert « enveloppait dans une sorte de foi aveugle et profonde tout ce qui a une fonction dans l’État [...]. Il disait : - Le fonctionnaire ne peut se tromper ; le magistrat n’a jamais tort”<sup>41</sup>.

*D’un écueil à l’autre, les croyances, les images et les sentiments affluent lorsque l’on évoque le travail de la police, entendue comme l’ensemble des agents exerçant des fonctions de sécurité.*

*Dans une société démocratique, le rôle exercé par les institutions de contrôle des forces de sécurité est majeur. Il protège la population des dérives policières autant qu’il protège la police des méfaits que l’on voudrait trop hâtivement lui attribuer. Facteur de confiance entre la police et la population, il contribue à créer les conditions de la paix sociale.*

*La mission du Défenseur des droits, seul organe de contrôle externe et indépendant des forces de sécurité, est à ce titre fondamentale. Si le contrôle interne, exercé par les pairs, la hiérarchie policière et les services d’inspection est indispensable, l’existence d’un contrôle externe fort en renforce la crédibilité. Fort sans être contraignant, c’est le défi que doit relever le contrôle exercé par le Défenseur des droits.*

*D’une part, il rend des décisions en droit, après instruction des dossiers par des juristes spécialisés, soumises à l’avis d’un collègue composé de personnalités extérieures hautement qualifiées dans le domaine de la sécurité. D’autre part, il se saisit de l’ensemble des outils que lui confie la loi organique : traitement des réclamations, observations devant les juridictions, rédaction de rapports, financement d’études confiées à des chercheurs, avis au Parlement, demandes d’avis à la Cour des comptes, échanges avec la société civile, formation des forces de sécurité, participation à des réseaux internationaux et contribution aux travaux des organisations internationales.*

*Ainsi, c’est en fondant ses positions sur des analyses rigoureuses, nourries d’une connaissance toujours plus fine des phénomènes qu’il combat, que le Défenseur des droits écarte le risque de manichéisme, d’angélisme ou d’idéologie. »*

Un contrôle indépendant, impartial et effectif du respect de la déontologie de la sécurité contribue à maintenir la confiance de la population dans les corps ayant l'usage de la force. Les réclamations individuelles que le Défenseur des droits reçoit, ou dont il se saisit, lui permettent d'identifier les manquements des forces de sécurité, et de recommander des mesures pour y répondre et en prévenir le renouvellement, à l'issue d'un processus encadré par la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Ce processus comprend une enquête – la demande de communication d'informations et de pièces, de rapports, de vidéos, de certificats médicaux, etc., des auditions, des vérifications sur place –, la transmission aux personnes mises en cause d'une note soumise au contradictoire présentant l'analyse juridique du Défenseur des droits, leur permettant ainsi de faire valoir leurs observations avant toute prise de décision concluant à des manquements, le cas échéant après avis du collègue chargé de la déontologie de la sécurité composé de personnalités expertes.

Au cours de l'année 2024, la Défenseure des droits a conclu à l'absence de manquement déontologique dans 90,8 % des dossiers transmis au pôle « déontologie de la sécurité », soit parce que les faits n'ont pu être établis, soit parce que les agents mis en cause ont agi dans le respect des règles déontologiques, soit enfin, parce que les réclamants se sont désistés de leur saisine. Elle a relevé des manquements à la déontologie dans 9,2 % des saisines transmises au siège. Dans onze affaires – les plus graves –, la Défenseure des droits a saisi l'autorité investie du pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires sur le fondement de l'article 29 de la loi organique du 29 mars 2011.

Les décisions rendues cette année mettent en lumière des défaillances dans le contrôle hiérarchique, des difficultés rencontrées par des personnes souhaitant déposer plainte, car s'estimant victimes d'une infraction pénale, des comportements inadaptés dans des situations impliquant des enfants, ainsi que des manquements commis à l'encontre de personnes étrangères, ayant pour effet de limiter leurs droits et de les stigmatiser.

## **A. LES DÉFAILLANCES DANS LE CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE**

Dans son discours du 7 juillet 2021, prononcé dans le cadre du Beauvau de la sécurité organisé par le ministre de l'intérieur, la Défenseure des droits soulignait l'importance du contrôle interne exercé par les pairs. Ce dernier est souvent moins visible, car lorsqu'il fonctionne efficacement, le litige prend fin et les griefs ne sont pas portés à la connaissance du Défenseur des droits. Le contrôle hiérarchique fait partie du contrôle interne. Il est un gage de crédibilité et de légitimité pour l'action de toutes les personnes exerçant une activité de sécurité.

Dans un certain nombre de dossiers soumis au Défenseur des droits, il apparaît que l'administration a donné une suite adaptée au constat de manquement déontologique. Cependant, au cours de l'année 2024, l'institution a relevé des défaillances graves de la hiérarchie dans plusieurs affaires.

### **1. Des défaillances constatées dans le cadre du traitement des réclamations**

Dans sa décision n° 2024-045, le Défenseur des droits a relevé une inaction fautive de la part du supérieur hiérarchique, présent lors d'une fouille à nu d'une personne détenue, qui s'est déroulée dans des conditions critiquables. Il a rappelé à l'administration pénitentiaire son obligation de diligenter les enquêtes nécessaires lorsque des défaillances ou des contradictions sont soulevées afin, d'une part, d'exercer pleinement sa mission de contrôle hiérarchique et, d'autre part, de garantir les réponses les plus complètes possibles au Défenseur des droits dans le cadre de l'exercice de sa mission de contrôle externe.

Dans la décision n° 2024-148, l'institution a également conclu à des manquements déontologiques après avoir constaté que le supérieur hiérarchique de policiers ayant utilisé un aérosol lacrymogène dans des conditions contestables, n'avait pas exercé sa mission de contrôle de manière effective, et qu'il avait porté une appréciation sur l'opportunité de la saisine de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) par la

réclamante, en ironisant sur les inquiétudes – pourtant légitimes – de cette dernière.

Une autre décision (n° 2024-149) a porté sur un placement préventif contestable au quartier disciplinaire d'une personne détenue, qui aurait dû donner lieu à une enquête administrative effective de la part de la directrice du centre pénitentiaire.

Dans sa décision n° 2024-087, concernant les incidents ayant eu lieu au stade de France, le 28 mai 2022, lors de la finale de la Ligue des Champions, le Défenseur des droits a considéré que les autorités hiérarchiques n'avaient pas accompli toutes les diligences afin de contrôler ou de faire contrôler l'action de leurs agents lors de l'événement (qui avaient fait un usage ni adapté ni nécessaire de gaz lacrymogènes et n'étaient pas parvenus à protéger les supporters contre les agressions qu'ils avaient subies aux abords du stade).

## **2. La nécessité d'asseoir une confiance réciproque entre la police/gendarmerie et la population**

Confiée à des chercheurs du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et du laboratoire « Pacte », avec le soutien du Défenseur des droits et du Centre de recherche de l'École des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN), l'étude « Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers », publiée en février 2024, livre les résultats d'une enquête menée auprès de gendarmes et de policiers sur leurs attitudes vis-à-vis des relations avec la population, de la déontologie et des instances de contrôle interne et externe.

L'étude relève que les policiers, davantage que les gendarmes, expriment une confiance assez faible dans le public et manifestent une conception principalement répressive du métier ; un constat qui s'explique en partie par le fait qu'ils sont peu formés à la gestion de la relation avec la population, exposés à des tensions régulières (injures et agressions verbales) et à des conditions d'exercice difficiles. Ils sont également plus nombreux à avoir une confiance limitée dans les mécanismes de signalement en place.

Leurs attitudes révèlent un rapport au droit ambivalent et un rapport contrasté à l'usage de la force. En outre, l'efficacité des contrôles fréquents pour garantir la sécurité d'un territoire paraît très inégalement perçue. Les gendarmes, qui expriment de leur côté plus de satisfaction vis-à-vis de leur métier et de leur hiérarchie que ne le font les policiers, estiment plus souvent que rendre des comptes est nécessaire et entretiennent un rapport plus contenu à l'usage de la force.

Pour le Défenseur des droits, ces résultats plaident pour un renforcement de la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes sur les enjeux relatifs à la relation aux publics et la désescalade de la violence, au respect du principe de proportionnalité dans l'usage de la force et au rôle du contrôle externe exercé par le Défenseur des droits.

## **3. La formation des policiers et des gendarmes**

Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits contribue chaque année à la formation des personnes exerçant une activité de sécurité. Elle vise à la fois à présenter les compétences de l'institution en matière de contrôle du respect de la déontologie de la sécurité et de lutte contre les discriminations et à faire évoluer les pratiques dans ces domaines.

En 2024, 3 898 élèves-gardiens de la paix ont bénéficié de formations aux règles déontologiques, au cours de 28 sessions, dans 11 écoles métropolitaines. 450 élèves-officiers de l'école de Canne-Écluse ont également bénéficié d'une formation s'appuyant sur des cas pratiques à partir de situations mettant en cause des pairs. Enfin, 185 élèves-officiers ou auditeurs externes de l'école des officiers de la gendarmerie nationale de Melun ont suivi une formation sur un modèle pédagogique identique à celui des officiers de la police. La formation s'appuie sur l'idée que la déontologie offre un cadre juridique contraignant, mais également protecteur, aux interventions quotidiennes des agents. Les formateurs du Défenseur des droits ont par ailleurs animé la formation de 25 agents à l'université de la sécurité de la SNCF. Enfin, 18 responsables

de police municipale ont suivi une formation « déontologie et discriminations » de 7 heures dans le cadre de leur prise de fonction.

### ***La sensibilisation en région, auprès des agents de la police municipale et des transports de Nantes***

Le pôle régional Bretagne-Pays-de-la-Loire est intervenu au cours de deux matinées de sensibilisation visant à prévenir les discriminations et à sécuriser les pratiques professionnelles des agents de la police municipale et des transports de Nantes, au regard des règles déontologiques et juridiques. 25 agents ont participé à ces temps d'échanges qui ont permis de faire connaître le Défenseur des droits et de rappeler le cadre juridique (droit de la non-discrimination, déontologie des forces de l'ordre), mais aussi de partager les constats de l'institution. Ce temps a également été l'occasion d'apporter un éclairage sur quelques situations professionnelles vécues par ces professionnels de la sécurité.

### ***Une intervention de la Défenseure des droits devant les élèves commissaires de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or***

En mai 2024, la Défenseure des droits est intervenue devant les élèves-commissaires de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, afin de leur présenter la mission de contrôle de la déontologie des forces de sécurité. Avec son adjointe en charge du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, Céline ROUX, la Défenseure a réaffirmé la nécessaire place de l'enseignement de la déontologie dans l'enseignement des futurs hauts cadres de la police nationale et le rôle central que jouent ces derniers. Au regard des responsabilités et prérogatives des policiers, le respect de la déontologie est en effet loin de constituer un obstacle à l'exercice de leurs missions : il s'agit d'un cadre protecteur à leur service et à celui de la population, qui légitime leur action, tout en participant au renforcement du lien police/population. Cette intervention a également été l'occasion de rappeler la complémentarité entre l'institution et les organes de contrôle interne des forces de sécurité (IGPN / Inspection générale de la gendarmerie nationale [IGGN]).

## **B. LES REFUS DE PLAINTE**

L'accueil par les forces de sécurité au sein d'un commissariat de police ou d'une brigade de gendarmerie constitue pour de nombreuses personnes leur premier contact avec la police nationale ou la gendarmerie nationale. Cette première interaction est déterminante en ce qu'elle vient nourrir le ressenti des usagers envers les agents du service public de la police et de la gendarmerie. À cette considération, s'ajoute l'impression issue de l'enregistrement de la plainte déposée par l'usager, avec l'importance d'un traitement dans les plus brefs délais après la survenance des faits permettant d'engager rapidement les premiers actes d'investigation afin d'augmenter les chances d'établir les faits, à charge et à décharge.

Les litiges liés à un refus d'enregistrement de plainte, dont le Défenseur des droits peut être saisi, soulèvent la question des diligences accomplies par les agents d'accueil pour orienter au mieux les usagers qui souhaitent déposer plainte, en cas de doute sur la qualification pénale des faits aux termes de l'article 15-3 du code de procédure pénale ou en cas de contraintes de service obligeant à reporter l'enregistrement de la plainte.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, le traitement spécifique des saisines liées à un refus d'enregistrement de plainte a été confié à des délégués territoriaux du Défenseur des droits, désignés en tant que « référents déontologie de la sécurité », agissant dans le cadre de la médiation, afin de faciliter l'enregistrement de la plainte grâce à des contacts établis localement.

### ***Le rôle des délégués référents pour la déontologie de la sécurité***

Depuis 2015, des délégués du Défenseur des droits – au nombre de 43 en 2024 – bénéficient d'une délégation spécifique qui les autorise à intervenir, par la voie de la médiation, pour résoudre les litiges nés de certains manquements à la déontologie des forces de sécurité. Ils ne peuvent intervenir qu'en cas de refus de dépôt de plainte, ou en cas de propos déplacés émanant d'un



fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale.

Cette possibilité, offerte par la proximité et par une relation de qualité avec les acteurs de la sécurité au sein des territoires, est encore trop peu connue des victimes potentielles de ces manquements, qui pourraient pourtant trouver chez ces délégués des interlocuteurs pertinents afin de résoudre ces différends qui minent la relation entre les forces de sécurité et la population.

### Une question à...

**Pierre-Yves DAMBRINE**

Délégué du Pas-de-Calais

**Comment pouvez-vous intervenir lorsqu'un usager vous signale des propos déplacés, ou un refus de dépôt de plainte ?**

*« Il convient, préalablement à toute intervention, de se faire expliquer le plus complètement et précisément possible les faits à l'origine du mécontentement de la personne qui nous sollicite afin d'en mesurer le bienfondé.*

*D'une part, les officiers ou agents de police judiciaire sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions pénales. Bien entendu, si les faits ne constituent pas des infractions pénales, mais un litige commercial par exemple, la personne sera orientée vers d'autres recours.*

*Néanmoins, on observe des refus de dépôt de plainte pour divers motifs : une mauvaise analyse des faits, des faits complexes sujets à interprétation, un renvoi non justifié vers un autre service, une invitation à se représenter plus tard, etc.*

*D'autre part, les « propos déplacés » sont ceux qui contreviennent aux règles de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales.*

*Pour résoudre de tels litiges par la voie de la médiation, nous passons par la hiérarchie de l'unité ou du service de l'agent en cause. Cela nécessite une connaissance*

*de ces services, et quelques contacts utiles. L'organisation de la gendarmerie ou de la police nationale permet des contacts au niveau départemental utiles et très efficaces ; à un échelon inférieur, le commissaire ou commandant de police local ou le commandant de compagnie sont également de bons correspondants.*

*Un contact par courriel est désormais l'usage, après un échange téléphonique avec le secrétariat de direction ou l'État-major, qui confirmera la marche à suivre. Les faits seront étudiés et une réponse écrite apportée, bien souvent dans de brefs délais. Pour réussir la médiation, il importe d'adopter un ton ouvert, permettant une réponse éclairante, et sans jugement. »*

Le dispositif et l'implication des délégués ont permis de résoudre de nombreuses situations. Les refus de plainte allégués représentent cette année encore 8 % des réclamations traitées dans le domaine de la déontologie de la sécurité.

Les difficultés rencontrées par les plaignants perdurent, notamment lorsque l'enregistrement de la plainte est soumis à une condition qui ne devrait pas s'appliquer. C'est ainsi que le Défenseur des droits a rendu une décision n° 2024-150 concernant une personne de nationalité nigériane et anglophone, qui s'est vu refuser l'enregistrement de sa plainte par un gardien de la paix qui a ajouté des conditions préalables non prévues par la loi : la présentation de documents d'identité et la justification d'une situation administrative régulière. Le Défenseur des droits a considéré que le comportement du gardien de la paix a caractérisé un accueil dégradé de la victime, en ce que celle-ci a renoncé à déposer plainte, a ressenti une peur légitime d'une possible expulsion du territoire, alors même qu'elle était vulnérable en raison de sa situation administrative et de son orientation sexuelle, laquelle était à l'origine des faits motivant sa demande de dépôt de plainte. Enfin, l'institution a constaté que le gardien de la paix avait conditionné l'enregistrement de la plainte de la victime à la présence d'un interprète, qu'il lui a demandé de trouver

par ses propres moyens, alors même qu'il s'agissait d'une responsabilité qui incombait à l'administration. Le Défenseur des droits a donc recommandé l'adoption d'une instruction visant à rappeler le cadre légal en matière de dépôt de plainte et d'accueil des victimes, et notamment le droit de toute personne de déposer plainte à l'unique condition que les faits dénoncés soient réprimés pénalement, indépendamment de la nationalité ou de la situation administrative de celle-ci, ainsi que le droit à bénéficier d'un interprète.

### **C. LE TRAITEMENT DE CERTAINES PERSONNES VULNÉRABLES**

Le Défenseur des droits est intervenu, tant dans le cadre du traitement des réclamations que par l'exercice de sa mission de promotion des droits et libertés, pour rappeler aux pouvoirs publics et agents concernés leur devoir d'agir dans le respect des droits et des libertés des personnes, en particulier lorsqu'elles sont particulièrement vulnérables.

#### **1. Le traitement des mineurs**

La Convention internationale des droits de l'enfant prévoit, dans son article 3, que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est-à-dire la prise en compte de ses besoins fondamentaux, doit être une considération primordiale. Cette Convention précise également, dans son article 37, que l'État doit veiller à ce que tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. S'agissant d'un mineur, le devoir d'exemplarité du fonctionnaire de police est d'autant plus fondamental que son comportement peut avoir un effet pédagogique et éducatif. À l'inverse, un comportement inadapté de la part d'un agent peut avoir un retentissement particulièrement délétère sur une personne mineure.

Le Défenseur des droits a été saisi par un avocat ayant été témoin d'un comportement dégradant commis par une fonctionnaire de police envers une personne mineure gardée à

vue, consistant à éponger de l'urine répandue sur le sol d'une cellule avec la casquette de ce mineur et à la lui rendre ensuite. La Défenseure des droits a considéré qu'une simple lettre de rappel, qui ne constitue pas une sanction disciplinaire, notifiée à la gardienne de la paix, n'était pas adaptée à la gravité du manquement constaté (décision n° 2024-151).

Dans une autre décision (n° 2024-152) relative à la garde à vue d'un homme, père de deux enfants, la Défenseure des droits a considéré qu'une gardienne de la paix a manqué à son devoir de discernement et a porté atteinte à l'intérêt supérieur des enfants en ne prenant pas de disposition afin de s'assurer qu'un adulte puisse s'occuper des enfants durant la garde à vue, en laissant ces derniers seuls et sans nouvelle de leur père qui devait initialement s'absenter pour une courte durée, et en n'informant sa hiérarchie de cette situation qu'au bout de neuf heures.

Enfin, le Défenseur des droits a été saisi par l'avocate d'une mineure de 12 ans ayant été convoquée au commissariat et placée en retenue judiciaire parce qu'il lui était reproché des faits de harcèlement sur un camarade de classe. À partir d'enregistrements vidéo, la Défenseure des droits a relevé tout à la fois une méconnaissance des droits de la défensive de la réclamante, un manque de discernement des enquêteurs, et une atteinte aux droits de la réclamante, dans la manière dont ils l'ont interrogée (par des questions pressantes et culpabilisantes) et en raison du caractère inapproprié des conditions matérielles d'audition (décision n° 2024-157).

#### **2. Le traitement des personnes étrangères**

La sauvegarde de la dignité humaine, inscrite dans les conventions internationales et reconnue comme principe de valeur constitutionnelle<sup>42</sup>, constitue le fondement des libertés et des droits de l'Homme, tel que le droit à la vie et à la liberté, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants, le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille. Le respect de ces droits doit

être garanti à toute personne et une vigilance particulière doit être portée aux personnes qui se trouvent dans des situations de grande vulnérabilité, à l'instar des personnes exilées sans abri.

Au cours de l'année écoulée, la Défenseure des droits a conclu, dans plusieurs affaires, à des manquements déontologiques commis à l'encontre de personnes étrangères en situation de grande vulnérabilité, lors de contrôles d'identité aux abords d'associations, à proximité de lieux de soins et d'un supermarché, de « décasage », d'évictions, ou lors d'une libération après un refus d'embarquer.

Dans sa décision n° 2024-019, elle a ainsi conclu au caractère discriminatoire de contrôles d'identité réalisés par des policiers sur des personnes considérées comme migrantes à l'entrée d'un supermarché, et au comportement intimidant des forces de l'ordre à l'égard des membres de l'association qui assistaient aux contrôles.

Dans sa décision n° 2024-083, la Défenseure des droits a relevé un manquement au devoir de respect de la loi et au devoir de discernement concernant les circonstances dans lesquelles des fonctionnaires de police de Mayotte ont procédé au contrôle du droit au séjour de personnes dans l'enceinte même des locaux associatifs dont les membres poursuivent une action à vocation humanitaire.

Dans une autre décision (n° 2024-089), la Défenseure des droits a considéré qu'en procédant au contrôle du droit au séjour de personnes, victimes de destruction de leur habitat, au cours d'une mission visant à faire cesser le trouble à l'ordre public occasionné par des opérations de « décasage » menées par des collectifs mahorais, les militaires de la gendarmerie ont commis des manquements au devoir de discernement, à l'obligation de respect de la dignité, ainsi qu'au devoir de protection et d'assistance de personnes en danger.

Dans la décision n° 2024-026, constatant qu'une décision de justice accordait un délai aux occupants d'un terrain pour libérer les lieux, la Défenseure des droits relevait

que le préfet, représentant de l'État dans le département, ne pouvait pas recourir à la force publique pour faire évacuer les occupants, que sa décision était dépourvue de base légale et méconnaissait une décision de justice.

Enfin, dans la décision n° 2024-158 qui portait sur le lieu de la remise en liberté de deux personnes à l'issue d'une tentative échouée de reconduite à la frontière, la Défenseure des droits a constaté que les réclamants ont été remis en liberté sans explications au bord d'une route inconnue, éloignés de tout moyen de transport en commun, et a conclu à un manque de discernement et à un manquement au devoir de protection des personnes.

### **3. Le traitement des femmes potentiellement victimes de violences sexuelles**

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation d'une femme âgée de 30 ans se plaignant notamment de l'absence d'ouverture d'une enquête préliminaire pour suspicion d'agression sexuelle par les policiers de la police nationale l'ayant sous leur garde dans le cadre du placement en chambre de sûreté dont elle a fait l'objet. Elle avait été trouvée dans la rue, en pleurs et désespérée, sans son manteau malgré le froid et dépourvue de son sac à main (contenant ses papiers d'identité, son portefeuille et son téléphone portable).

Au terme de ses investigations, la Défenseure des droits a considéré qu'en l'absence de doléance exprimée par la réclamante au moment de sa prise en charge par les policiers, la réalisation d'actes biomédicaux en vue de la détection d'une éventuelle agression sexuelle ne s'imposait pas en droit aux fonctionnaires de police, même si, en présence d'un faisceau d'indices (femme seule, sans souvenir, désespérée...) pouvant laisser soupçonner une agression sexuelle avec une soumission chimique, une démarche proactive de la part des policiers apparaissait nécessaire.

Elle a constaté que les policiers n'ont pas recherché si les symptômes présentés par la réclamante pouvaient s'expliquer non pas par une alcoolisation massive, mais par une administration de substance à son insu

de nature à altérer son discernement et le contrôle de ses actes afin de commettre à son égard un viol ou une agression sexuelle, délit puni par l'article 222-30-1 du code pénal.

Elle a également constaté que cette absence d'appréciation illustre la méconnaissance des services de police pour identifier les caractéristiques de la soumission chimique.

Par conséquent, au regard de l'enjeu public majeur que représente la détection d'une agression sexuelle en cas de soumission chimique, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice que des mesures efficaces soient prises en vue d'améliorer les techniques de détection de la soumission chimique, notamment en sensibilisant les services de police dans le cadre de leurs formations et en facilitant l'accès à des kits de détection dans les commissariats de police, les brigades de gendarmerie et les unités médico-judiciaires (décision n° 2024-215).

#### **4. Le traitement des personnes en situation de handicap**

Le 8 novembre 2024, la Défenseure des droits et son adjointe en charge du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, Céline ROUX, ont accueilli à Paris les membres du réseau IPCAN (*Independent Police Complaints' Authority Network*), le réseau international de coopération des organismes nationaux indépendants en charge du contrôle externe des forces de sécurité, pour un 8<sup>e</sup> séminaire. 16 autorités ont participé à cette journée d'échanges.

La première partie de la journée était consacrée aux relations de la police avec les personnes en situation de handicap. Les membres du réseau ont pu échanger autour des cas rencontrés dans leurs pays respectifs et de problématiques telles que le manque d'accessibilité des lieux de détention et des services des forces de l'ordre et la méconnaissance des troubles psychiques au sein des forces de l'ordre conduisant à des situations de violence à l'encontre de personnes atteintes de ces troubles. Les membres ont formalisé leurs constats et recommandations dans la Déclaration de Paris.

La deuxième partie du séminaire a porté sur l'utilisation des nouvelles technologies par les forces de l'ordre. Les membres ont pu comparer les pratiques et législations nationales, notamment autour de l'utilisation des caméras piétons.



Cécile Barrois de Sarigny, Convention des délégués du Défenseur des droits.

## IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE

### Avant-propos

#### Cécile BARROIS DE SARIGNY

Adjointe de la Défenseure des droits  
chargée de l'accompagnement des  
lanceurs d'alerte

« L'année 2024 a vu se confirmer la progression des saisines du Défenseur des droits par les lanceurs d'alerte.

Infirmier, agent de crèche, agent technique, médecin, directeur administratif et financier, tels sont les agents publics ou salariés qui ont sollicité un accompagnement dans leur démarche de signalement, qui pour des faits de maltraitance, qui de conflit d'intérêt, de pollution, de corruption ou autres violations de la loi devant lesquelles ils n'entendaient pas rester inactifs.

La variété des profils de ceux que la loi protège désormais démontre que l'alerte est un droit qui concerne potentiellement tous les citoyens. Et nombreuses sont les situations dans lesquelles, face à un document dont la légalité interroge ou un comportement délétère, la réaction a consisté à saisir un référent au sein de l'entité concernée ou l'autorité administrative compétente pour y mettre fin.

En septembre 2024, l'institution a fait paraître son premier rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte. Ce rapport, émaillé d'exemples marquants qu'a eu à traiter le Défenseur des droits, donne à voir la réalité de ce que sont les lanceurs d'alerte. Cherchant également à décrypter la notion juridique de lanceur d'alerte, le rapport s'attarde sur les éléments clefs de sa définition comme la bonne foi, la démarche d'alerte, ou encore la conditionnalité de la divulgation publique.

De l'interprétation de ces critères dépend le bénéficiaire de la protection instituée par le législateur. La jurisprudence, qui se développe à mesure que le statut protecteur est invoqué, a déjà fourni des précisions importantes. Du fait de la masse des dossiers dont il est saisi, le Défenseur des droits se trouve quant à lui souvent pionnier dans le défrichage des questions juridiques. Il essaye dans ce cadre de promouvoir une interprétation à la hauteur des enjeux de protection de la liberté d'expression – au fondement de la législation.

La figure du lanceur d'alerte émerge ainsi concrètement, autant qu'elle se densifie du point de vue juridique, ce qui contribue à réhabiliter une notion qui n'a pas toujours eu bonne presse et à favoriser sa mobilisation par ceux dont elle peut protéger les droits et libertés. »

Première année pleine de mise en œuvre du nouveau cadre légal issu de la réforme du 21 mars 2022, l'année 2023 avait confirmé le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte et la place nouvelle prise par le Défenseur des droits au soutien des auteurs de signalement.

L'année 2024 a quant à elle entériné la tendance à la hausse du nombre de personnes sollicitant le Défenseur des droits au titre de ses compétences en matière d'accompagnement des lanceurs d'alerte, et notamment son rôle d'autorité pivot pour l'orientation et la réorientation des alertes, au cœur de ce dispositif de protection. Elle a également été l'occasion de dresser un bilan de la mise en œuvre de cette réforme législative par la publication de son premier rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte en France.

### Précision

Dans la grande majorité des cas, les certifications sont émises alors que la démarche du lanceur d'alerte est confidentielle, notamment à l'égard de la personne ou de l'entité mise en cause. Il n'apparaît donc pas opportun de les rendre publiques, y compris de manière anonymisée.

Les décisions portant recommandations ne font pas non plus l'objet d'une publication, le Défenseur des droits ayant fait le choix de pallier tout risque pour le lanceur d'alerte de pouvoir être identifié comme tel dans le cadre de relations professionnelles ultérieures.

## A. EN INTERNE, LA CRÉATION D'UN PÔLE DÉDIÉ

À compter de 2022, l'élargissement de la compétence du Défenseur des droits en matière d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte s'est accompagné d'une forte augmentation des saisines. Cette tendance à la hausse s'est confirmée avec 519 réclamations en 2024 (contre 306 en 2023), dont 373 réclamations au titre de ses missions d'accompagnement (orientation et/ou protection), 93 alertes relevant de la compétence du Défenseur des droits et 53 réclamations donnant lieu à réponse sans instruction.

Ce flux de nouvelles demandes a conduit à la création d'un nouveau pôle dédié au sein du Défenseur des droits : le pôle « Droits des lanceurs d'alerte », qui prend la suite de la cellule d'accompagnement des lanceurs d'alerte. Ce pôle spécialisé, dirigé par une magistrate administrative en détachement, est composé de trois juristes. Il traite l'ensemble des demandes d'accompagnement des lanceurs d'alerte contre les représailles, quel que soit le secteur (public, privé, hors emploi) concerné (certification sur la qualité de lanceur d'alerte et observations en justice, le cas échéant, en cas de représailles portées devant le juge).

Les alertes au fond relevant de la compétence du Défenseur des droits (droits de l'enfant, discriminations, déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité, relations des usagers avec le service public) sont, après un premier examen de recevabilité manifeste, traitées par les pôles d'instruction compétents.

## B. LA CONSOLIDATION DE L'ACTIVITÉ DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Unique autorité chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte en France, le Défenseur des droits a été saisi à de nombreuses reprises en 2024 par des personnes qui souhaitaient bénéficier d'un avis sur leur qualité de lanceur d'alerte ou d'une enquête sur les représailles qu'elles estimaient avoir subies à la suite d'un signalement.

## 1. La variété des profils des lanceurs d'alerte

L'ensemble des réclamations qui lui sont adressées confirme la grande diversité des profils des personnes souhaitant bénéficier d'un tel accompagnement. En 2024, le Défenseur des droits a ainsi pu rendre un avis positif sur la qualité de lanceur d'alerte d'une agente de police judiciaire qui avait signalé à sa hiérarchie des faits de violence volontaire commis par un collègue, d'un fonctionnaire ayant signalé des faits de maltraitance à l'égard des enfants accueillis au sein d'un établissement d'aide sociale à l'enfance, mais également de salariées ayant dénoncé une situation de souffrance au travail et de harcèlement moral généralisée au sein de leur structure professionnelle ainsi que ses conséquences délétères sur la prise en charge des usagers par cette structure.

Dans une autre affaire, saisi par plusieurs salariés ayant signalé au Parquet national financier des faits d'abus de confiance et de détournement de fonds publics impliquant le dirigeant de leur association, le Défenseur des droits a rendu une certification qui a pu être produite, en urgence, devant le juge des référés prud'homal en début d'année 2024. Estimant, en cohérence avec l'analyse portée par le Défenseur des droits, que la salariée concernée pouvait effectivement bénéficier de la qualité de lanceuse d'alerte, le juge des référés a prononcé la nullité du licenciement et enjoint sa réintégration.

## 2. Lanceur d'alerte et représailles

Lorsqu'une personne saisit le Défenseur des droits en soutenant faire l'objet de représailles en lien avec une alerte, c'est le plus souvent pour obtenir la cessation de leurs effets ou la reconnaissance du préjudice en résultant.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits a notamment pu présenter des observations en justice devant le conseil des prud'hommes au soutien d'un salarié qui avait été licencié pour faute grave après avoir alerté sa hiérarchie concernant de possibles infractions pénales commises par un collègue. L'employeur, après avoir initialement refusé de collaborer

à l'enquête du Défenseur des droits, a fait valoir dans le cadre du débat contradictoire que le réclamant n'avait pas lancé une alerte de bonne foi, car il tentait de déstabiliser son collègue et que le licenciement était justifié par le mode de management brutal du réclamant.

Estimant que la chronologie des faits ainsi que la rédaction de la lettre de licenciement montraient un lien entre l'alerte et le licenciement, le Défenseur des droits a conclu à une violation de la protection attachée à la qualité de lanceur d'alerte et à la nullité du licenciement. En cohérence avec ces observations, le conseil des prud'hommes a jugé que le licenciement du salarié était nul et a condamné l'employeur à lui verser plus d'un million d'euros d'indemnité.

Le jugement retient par ailleurs que l'employeur, en ne répondant pas aux premières demandes d'informations du Défenseur des droits, avait fait preuve d'une « attitude obstructrice à l'encontre d'une institution de la République », attitude qui « n'est jamais source de transparence ni ne joue en [sa] faveur ».

En 2024, le Défenseur des droits a également pu faire usage de ses pouvoirs de recommandation au soutien d'un agent public qui estimait faire l'objet de représailles après avoir alerté sur les violences subies par un usager du service public. Quelques mois après ses alertes, l'agent avait reçu un courrier portant rappel à ses obligations professionnelles directement motivé par ses démarches d'alerte. Après enquête contradictoire, le Défenseur des droits a estimé que cet agent remplissait les conditions pour être reconnu lanceur d'alerte et que ce rappel à ses obligations professionnelles était constitutif d'une mesure de représailles prohibée par la loi. En conséquence, le Défenseur des droits a recommandé à son employeur de retirer ce courrier de son dossier administratif et de l'indemniser des préjudices en résultant, le cas échéant. À la suite de ces recommandations, l'employeur a accepté de retirer le document du dossier administratif de l'agent.

### C. LA PLACE NOUVELLE PRISE PAR L'ACTIVITÉ DE RÉORIENTATION DES ALERTES

L'année 2024 a également permis de mesurer toute l'importance et l'utilité du réseau des autorités externes chargées du recueil des signalements (AERS) organisé par le Défenseur des droits.

Ces autorités externes traitent les alertes relevant de leur champ de compétence, telles que les atteintes à la probité en matière de marchés publics pour l'Agence française anticorruption (AFA), la protection de la vie privée et des données personnelles pour la CNIL ou encore la protection des consommateurs pour la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Le Défenseur des droits est lui-même une AERS pour les alertes relevant du champ de ses domaines de compétence.

Les AERS peuvent retransmettre au Défenseur des droits tout signalement pour lequel elles n'identifient pas d'autre AERS compétente. Conformément au rôle que lui a confié le législateur, le Défenseur des droits réoriente alors l'alerte vers l'autorité la mieux à même de la traiter, y compris s'il ne s'agit pas d'une des autorités désignées par les textes. En 2024, il a notamment réorienté de nombreux signalements vers des agences régionales de santé, en raison de leur expertise et de leur mission d'observation et de contrôle des établissements de santé. Il a également pu réorienter certains signalements vers des caisses primaires d'assurance maladie, ou vers l'URSSAF.

Dans le cadre de ce réseau informel d'AERS, deux documents ont été réalisés afin que les autorités se connaissent mieux et fluidifient leurs échanges : un annuaire, permettant de disposer d'un point de contact direct sur les sujets liés à l'alerte dans chaque autorité, et un document retraçant le champ de compétence de chacune avec ses éléments de doctrine interne.

Ces documents et les échanges avec les AERS, qu'ils ont ainsi facilités, se sont révélés particulièrement précieux en 2024 alors que

l'activité de réorientation des alertes a connu un essor important, avec plus d'une centaine de signalements adressés au Défenseur des droits par des autorités s'estimant incompétentes pour les traiter, contre trois seulement en 2023.

Cette évolution témoigne de la place nouvelle prise par le Défenseur des droits en matière de réorientation des alertes et de son identification, par les AERS, comme l'autorité pivot de ce dispositif.

### D. LE PREMIER RAPPORT BISANNUEL DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

La loi organique du 21 mars 2022<sup>43</sup> a chargé le Défenseur des droits de présenter tous les deux ans au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat, « un rapport sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte réalisé à partir des informations transmises par les autorités compétentes pour traiter et recueillir les signalements ». L'année 2024 a été marquée par la publication du premier rapport bisannuel 2022-2023 du Défenseur des droits sur la protection des lanceurs d'alerte.

#### Une question à...

##### Laure MAISONNEUVE

Cheffe du pôle « Droits des lanceurs d'alerte »

**Comment avez-vous procédé pour élaborer ce premier rapport bisannuel ?**

« Lors de la conception du rapport, l'idée s'est rapidement imposée de dresser un état général du droit de la protection des lanceurs d'alerte en France, eu égard à sa relative nouveauté. Nous nous sommes ainsi attachés à retracer l'histoire de cette législation et à en dessiner les contours en nous interrogeant sur les notions clés, éclairées par la jurisprudence. Nous avons également identifié les éléments de notre doctrine sur lesquels il nous paraissait important de communiquer.



*S'agissant du traitement des alertes, outre nos propres constats, nous avons pu travailler sur la base des différents rapports transmis par les AERS. Ce travail nous a permis d'identifier des éléments communs de réflexion (liste des AERS notamment) ainsi que des problématiques spécifiques à certaines d'entre elles. Nous avons également compilé leurs données statistiques en leur proposant de remplir une fiche élaborée par le Défenseur des droits afin de faciliter l'exploitation de leurs données. Enfin, nous avons recueilli, sous la forme de questions/réponses, le point de vue de certaines de ces autorités et membres de la société civile sur ce dispositif. Le rapport se fait l'écho de leurs réponses qui alimentent le regard porté par le Défenseur des droits sur la mise en œuvre de la protection des lanceurs d'alerte en France et les progrès restant à accomplir. »*

Ce rapport bisannuel rend compte des constats du Défenseur des droits, dans le cadre du traitement des réclamations qui lui sont adressées, à la fois en tant qu'acteur en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte et qu'autorité externe chargée du recueil et du traitement des signalements. Il est enrichi par les rapports que les autres AERS sont tenues de transmettre chaque année au Défenseur des droits sur leur activité de recueil et de traitement des signalements, ainsi que par les échanges avec différents acteurs de ce dispositif.

Le rapport du Défenseur des droits retrace tout d'abord les progrès qui ont été accomplis en la matière, s'agissant notamment de la procédure de signalement et des protections attachées à la qualité de lanceur d'alerte ou à ses proches (famille, collègues) ou personnes l'ayant aidé dans sa démarche.

Dans le cadre du traitement des réclamations dont il a été saisi, le Défenseur des droits a cependant pu mesurer les difficultés concrètes auxquelles les lanceurs d'alerte, ou les entités publiques ou privées chargées de traiter les signalements, pouvaient se trouver confrontés.

Sur ce point, le rapport souligne les lacunes du cadre législatif actuel, notamment s'agissant du périmètre de la protection attachée à la qualité de lanceur d'alerte, qui gagnerait à inclure les personnes morales, ou encore, avec les adaptations nécessaires, le champ de la défense et de la sécurité nationale. Le rapport pointe également le manque de soutien psychologique et financier effectif en recommandant notamment la création d'un fonds de soutien dédié et la mise en place d'un accompagnement psychologique qui pourrait se traduire par la prise en charge du coût de séances avec des professionnels ou la mise à disposition d'un service gratuit pris en charge par la puissance publique. S'agissant du traitement des alertes, le rapport recommande de compléter et réévaluer la pertinence du périmètre de la liste des autorités désignées comme AERS, mais également d'évaluer le taux des entreprises et administrations à jour de leur obligation de mise en place d'un dispositif de recueil des alertes internes.

De manière générale, le Défenseur des droits relève que les avancées qui restent à réaliser pour concrétiser le droit de l'alerte impliquent, en premier lieu, une meilleure information du public, mais également de l'ensemble des autorités concernées par ce dispositif. C'est la raison pour laquelle la première recommandation du rapport vise à prévoir le financement d'actions de communication sur la protection et la promotion des lanceurs d'alerte. La connaissance du dispositif paraît aujourd'hui être l'élément indispensable de son appropriation par les acteurs concernés, et en premier lieu par ceux qu'il entend protéger.

## **E. FAIRE CONNAÎTRE LE DISPOSITIF ET LES ENJEUX AUTOUR DES LANCEURS D'ALERTE**

Les lanceurs d'alerte ont besoin de bénéficier d'un soutien accru dans la reconnaissance de leurs droits. À cette fin, l'institution est allée en 2024 à la rencontre de nombreux acteurs publics et privés intervenant en la matière (associations, syndicats, avocats, magistrats notamment). L'ensemble de ces rencontres a permis d'échanger et de mettre en lumière les contours et les enjeux de cette nouvelle législation.

## **1. Sensibiliser et former les acteurs aux contours de la notion de lanceur d'alerte**

### ***Participation au forum des entreprises engagées***

Répondant à l'invitation de *Transparency International France*, Cécile BARROIS DE SARIGNY, adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, et Laure MAISONNEUVE, cheffe du pôle « Droits des lanceurs d'alerte », ont présenté le rapport bisannuel sur la protection des lanceurs d'alerte à un ensemble d'entreprises qui se sont donné pour objectif d'adopter les meilleurs standards en matière de transparence et d'intégrité. Ces dernières partagent nombre des préconisations et constats du Défenseur des droits.

### ***Le Défenseur des droits aux « Rendez-vous de Cabourg » de l'ordre des avocats du barreau de Caen***

Chaque année, l'ordre des avocats du barreau de Caen réunit plusieurs dizaines de membres de la profession autour d'un thème qui, en 2024, était « le vrai et le faux ». Aux côtés d'avocats, et de Marine MARTIN, lanceuse d'alerte dans le dossier de la Dépakine, l'adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte a débattu des enjeux de la liberté d'expression.

### ***Intervention devant l'Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGÉSR)***

Le 15 octobre 2024, Mireille LE CORRE, Secrétaire générale du Défenseur des droits, et Marc LOISELLE, directeur « Protection des droits – Affaires publiques » de l'institution, sont intervenus devant l'IGÉSR – service d'inspection qui assure des missions d'évaluation, d'expertise, de contrôle et d'appui – pour faire une présentation du Défenseur des droits et de sa mission relative aux lanceurs d'alerte. Sur ce dernier point, l'échange a notamment permis de clarifier le champ de compétence de l'institution, ses modalités d'intervention et d'interaction avec les corps d'inspection.

### ***Formations et rencontres à La Réunion***

Du 2 au 5 décembre 2024, l'adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, et la cheffe du pôle « Droits des lanceurs d'alerte », étaient à La Réunion pour présenter les enjeux de l'alerte auprès des agents de la fonction publique, des magistrats judiciaires et administratifs, des avocats et des chefs d'entreprises.

Leurs interventions ont permis de mieux comprendre les contours de la notion de lanceur d'alerte, le régime de protection et le rôle du Défenseur des droits, au travers de mises en situation concrètes. Plus d'une centaine de personnes ont été sensibilisées dans ce cadre ainsi que le grand public grâce à la médiatisation du déplacement. À maintes occasions, la délégation a rappelé que nombre de personnes sont susceptibles d'être lanceurs d'alerte et qu'en divulguant des atteintes graves à l'intérêt général, les lanceurs d'alerte comptent parmi les piliers de notre édifice démocratique.

## **2. Des réseaux internationaux riches d'échanges et porteurs de recommandations**

### ***La Déclaration de Valence par le réseau NEIWA***

Les 18 et 19 avril 2024, Cécile BARROIS DE SARIGNY, adjointe de la Défenseure des droits en charge de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, était à Valence avec 32 autorités européennes de protection des lanceurs d'alerte et de lutte contre la corruption pour la 9<sup>e</sup> Assemblée du réseau NEIWA (*Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*)<sup>44</sup>.

À l'issue de ces deux jours de travail, les membres du réseau ont approuvé une déclaration commune, la Déclaration de Valence, qui souligne la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte afin de prévenir les violations des droits européens et nationaux dans nombre de domaines d'intérêt public, notamment celui de la lutte anti-corruption, et condamne toute forme de limitation à l'indépendance ou l'efficacité des autorités compétentes nationales ou régionales.

Les membres de NEIWA ont souligné l'importance de promouvoir le travail et la coordination de tous les acteurs impliqués dans le domaine de la dénonciation et de la lutte contre la corruption. La contribution de la police, du système judiciaire et de la société civile est essentielle à l'instauration d'une culture de l'intégrité.

Outre la Déclaration de Valence, les résultats de plusieurs groupes de travail mis en place au sein du Réseau ont été présentés lors de cette 9<sup>e</sup> Assemblée, tels que le groupe dédié à l'analyse des plaintes reçues, ou le groupe chargé d'étudier, d'analyser et de proposer des mesures de soutien financier ou psychologique aux lanceurs d'alerte. Sur ce dernier sujet, les membres du Réseau regrettent, comme le Défenseur des droits, la faiblesse des moyens octroyés aux institutions chargées de protéger les lanceurs d'alerte.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) – organe anti-corruption du Conseil de l'Europe – a repris sur ce point les constats du Défenseur des droits dans son 2<sup>e</sup> rapport de conformité de la France.

### ***La Déclaration de Québec par l'AOMF***

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), dont le Défenseur des droits est membre, a adopté une Déclaration sur la protection des lanceurs d'alerte lors de son dernier Congrès à Québec en octobre 2024. Cette Déclaration marque un engagement commun en faveur de la protection des lanceurs d'alerte et appelle les États à mettre en place des mécanismes fiables et sécurisés pour la gestion des signalements, tout en garantissant la sécurité et le soutien juridique et psychologique des lanceurs d'alerte. Elle témoigne de l'importance de l'enjeu de protection et de promotion des lanceurs d'alerte au sein de l'espace francophone.

## PARTIE 3

# LES ENJEUX ÉMERGENTS

Deux phénomènes de fond bouleversent les sociétés contemporaines : d'une part, l'accélération de la transformation numérique du monde avec le déploiement de l'intelligence artificielle ; d'autre part, le changement climatique résultant de l'activité humaine.

Ces deux enjeux, aujourd'hui au cœur de l'actualité, n'ont pas été envisagés lors des débats parlementaires entourant le périmètre d'action du Défenseur des droits au moment de sa création. Parce qu'ils sont susceptibles de produire des atteintes aux droits et libertés, l'institution – parfois saisie et/ou interpellée par les associations, ONG ou pouvoirs publics – s'est toutefois engagée sur ces sujets pouvant toucher de manière transversale ses différents domaines de compétences.

## I. L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Les algorithmes et systèmes d'intelligence artificielle sont aujourd'hui massivement déployés dans de nombreux aspects de la vie quotidienne.

S'ils peuvent être porteurs d'améliorations, ces systèmes font aussi peser des risques majeurs sur les droits et libertés, comme le Défenseur des droits l'a souligné dans deux rapports consacrés, l'un en 2020, au risque d'automatisation des discriminations induit par les algorithmes et, l'autre en 2021, à l'impératif respect des droits fondamentaux dans l'utilisation des technologies biométriques.

Tous les champs de compétence du Défenseur des droits sont concernés. Utilisés par exemple en matière de recrutement (pour trier des CV), pour recommander des contenus sur les réseaux sociaux, prendre certaines décisions administratives, ou encore en matière de vidéosurveillance algorithmique, ces systèmes automatisés peuvent créer un risque de discrimination, d'atteinte aux droits de l'enfant ou aux droits des usagers des services publics, et soulèvent des enjeux spécifiques en matière

de déontologie des professionnels de la sécurité.

En 2024, le Défenseur des droits s'est particulièrement mobilisé sur la question de l'IA, notamment par la publication d'un rapport et la poursuite d'actions de formation.

### A. LE RAPPORT « ALGORITHMES, SYSTÈMES D'IA ET SERVICES PUBLICS : QUELS DROITS POUR LES USAGERS ? POINTS DE VIGILANCE ET RECOMMANDATIONS »

Publié le 13 novembre 2024, ce rapport s'intéresse au respect des droits des usagers des services publics, et se concentre particulièrement sur les risques liés à la prise de décisions administratives individuelles partiellement ou entièrement automatisées.

Le rapport examine l'effectivité de deux garanties particulièrement importantes pour assurer le respect de ces droits : l'intervention humaine dans la prise de décision et la maîtrise des systèmes, et l'exigence de transparence à l'égard des usagers concernés.

Lorsqu'une décision administrative est dite « partiellement automatisée », un agent public doit contribuer à la prise de décision par une action concrète et significative. La Défenseure des droits relève cependant que cette intervention se révèle parfois inexistante – comme c'est le cas pour la procédure d'affectation en lycée Affelnet, ou encore de Parcoursup pour l'enseignement supérieur – et parfois biaisée, lorsque les résultats produits par le système sont avalisés sans être questionnés.

Quand il a pris une décision fondée sur un traitement algorithmique, le service public responsable doit par ailleurs, et sauf exception, fournir un certain nombre d'informations à l'utilisateur concerné, mais également au public. Cette exigence légale de transparence, qui découle d'un principe constitutionnel, doit permettre de comprendre cette décision



pour pouvoir en débattre, voire la contester utilement. Sur ce point, la Défenseure des droits constate également que les obligations d'information sont parfois peu ou mal respectées.

Le rapport formule, pour ces deux aspects, des recommandations afin que soient pleinement respectés les droits des usagers des services publics.

### Une question à...

#### **Gabrielle DU BOUCHER**

Chargée de mission « Numérique, droits et libertés » au sein du pôle « Jeunesse, formation et prospective »

**Qu'est-ce que l'algorithmisation des services publics ? Pourquoi le Défenseur des droits a-t-il souhaité élaborer un rapport sur ce sujet ?**

« Aujourd'hui, de nombreux services publics utilisent des algorithmes, que ce soit pour calculer le montant des impôts, des prestations sociales, pour attribuer des places en crèche ou organiser l'accès à l'enseignement supérieur (Parcoursup) ou encore pour cibler les contrôles dans la lutte contre la fraude sociale ou fiscale.

Des systèmes d'intelligence artificielle de plus en plus complexes sont déployés, par exemple pour identifier des événements à risque dans l'espace public ou pour apporter des réponses écrites plus rapides aux usagers des services publics en générant automatiquement du texte (cf. « Albert, le ChatGPT de l'administration française »). C'est ce qu'on appelle l'« algorithmisation de l'administration ». Les conséquences pour les usagers sont réelles, d'autant plus qu'il est dans certains cas aujourd'hui légal, pour l'administration, de prendre des décisions individuelles de façon entièrement automatisée. Or, si l'utilisation de ces systèmes peut présenter des avantages, elle comporte également des risques pour les usagers des services publics. Au-delà des risques pour la vie privée, on identifie les points d'attention suivants : la nécessité d'un contrôle humain des systèmes utilisés, l'importance de l'effectivité du principe de transparence et l'absence de biais discriminatoires des systèmes. C'est la raison pour laquelle l'institution a consacré un rapport à ce sujet, en portant des recommandations pour que soient garantis les droits des usagers. »

## B. DES ACTIONS DE FORMATION

Afin de permettre de mieux s'approprier les enjeux des discriminations algorithmiques (voir la fiche 7 « Lutter contre les discriminations produites par les algorithmes et l'IA », publiée en février 2024 sur le site de l'institution), le Défenseur des droits propose, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, une formation intitulée « IA et discrimination » (en ligne), dont la 4<sup>e</sup> édition s'est tenue début 2025. Cette formation s'adresse aux agents d'autorités indépendantes (Défenseur des droits, CNIL, CNCDH, ARCOM, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution [ACPR], etc.), mais également aux personnes travaillant sur ces enjeux dans les ministères, les collectivités territoriales et les associations. Elle présente les notions clés, des exemples d'utilisation des systèmes automatisés dans différents domaines, la réglementation applicable liée aux données personnelles, à la non-discrimination et propre aux systèmes d'IA, mais aussi les questions encore non résolues en matière de lutte contre les discriminations algorithmiques. Elle vise ainsi à permettre une compréhension des mécanismes discriminatoires qui peuvent être à l'œuvre dans ces systèmes.

**« Notre coopération depuis 2021 avec le Défenseur des droits sur le programme de formation en ligne sur l'IA et la non-discrimination a servi de catalyseur au développement de notre collaboration avec d'autres organismes de promotion de l'égalité en Europe. Cette initiative conjointe reflète notre attachement à ce que le développement numérique constitue un progrès social qui bénéficie à toutes et tous, en particulier aux personnes en situation de vulnérabilité qui risquent l'exclusion ou la discrimination. »**

### **Menno ETTEMA**

*Chef de l'Unité discours de haine, crimes de haine et intelligence artificielle du Département Anti-Discrimination du Conseil de l'Europe*

## C. UN RÉSEAU D'ACTEURS

Si le paysage institutionnel de la régulation du numérique est en train de s'installer avec notamment l'adoption du règlement sur l'IA par l'Union européenne en 2024 et celle, par le Conseil de l'Europe, d'une convention-cadre sur « l'intelligence artificielle et les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit », le Défenseur des droits entend continuer de mener à bien ses missions de garant des libertés publiques, en lien avec d'autres autorités et entités publiques, tant au niveau national qu'europpéen (et notamment en dialoguant avec ses homologues au sein du réseau Equinet, réseau européen regroupant les organismes chargés de lutter contre les discriminations). Au niveau national, le Défenseur des droits a été identifié comme l'une des autorités de protection des droits fondamentaux au titre de l'article 77 du règlement sur l'IA adopté par l'UE en 2024.

Dans un contexte où les systèmes automatisés prennent de plus en plus d'importance, le Défenseur des droits est fréquemment sollicité par des acteurs extérieurs, par exemple d'autres institutions, certains barreaux, des associations, des professionnels, mais aussi des universitaires, pour intervenir sur la protection des droits.

## II. L'ENVIRONNEMENT

La récurrence des épisodes climatiques violents, la dégradation de la qualité de l'eau et les difficultés d'accès à l'eau potable, la pollution de l'air et des sols, la recrudescence des maladies chroniques, les canicules, les dégradations que subit l'environnement, ont un fort impact sur les droits et libertés, notamment pour les personnes les plus vulnérables, comme les enfants, les personnes âgées, en situation de handicap ou encore en situation de précarité.

Le Défenseur des droits est ainsi conduit à intervenir lorsque les atteintes à l'environnement ou la violation des règles le protégeant mettent en cause les droits et libertés au respect desquels il a pour mission de veiller, comme le droit à l'eau, le droit à la santé ou au logement. Il peut également être saisi par des défenseurs de l'environnement au titre de la liberté d'expression et de manifestation. C'est encore sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte qui l'amène à prendre position sur des atteintes au droit de l'environnement.

En 2024, le Défenseur des droits a reçu des réclamations relatives à des atteintes aux droits liés à l'environnement. En parallèle, dans le cadre de sa mission de promotion des droits, il a développé une attention particulière à cet enjeu.

### A. L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS DANS LE CADRE DE L'INSTRUCTION DES RÉCLAMATIONS INDIVIDUELLES

Saisi d'une réclamation, le Défenseur des droits est compétent pour intervenir, dans le cadre de ses missions, en cas d'atteinte aux droits garantis par le droit de l'environnement (Charte de l'environnement, code de l'environnement, etc.), comme à des droits qui peuvent être regardés comme relevant de manière substantielle du droit de l'environnement, tels que le droit à la santé ou le droit à l'eau. Il est également appelé à se saisir d'enjeux liés au droit de l'environnement en tant que promoteur de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, qui incluent le droit

à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Ainsi, il est amené à instruire des réclamations relatives, par exemple, aux usages de l'eau, aux actions de lutte contre les incendies et les inondations, aux nuisances sonores, à la police des installations classées pour l'environnement et, en particulier, aux pollutions que leur exploitation peut engendrer.

Le Défenseur des droits est également saisi de réclamations qui concernent les aides mises en place pour soutenir des personnes victimes d'incidents climatiques ou pour accompagner des personnes dans la réalisation de leurs obligations découlant du droit de l'environnement, ou encore à l'obtention d'une aide (« MaPrimeRénov' »), voire plus spécifiquement les personnes en situation de précarité (dispositif « chèque énergie », par exemple).

En 2024, les réclamations relatives à l'environnement ont en particulier porté sur les nuisances sonores liées à des ouvrages ferroviaires ou routiers. À différentes reprises, l'intervention du Défenseur des droits a permis de parvenir à un règlement amiable du différend, les mesures utiles à la résorption des nuisances sonores étant alors adoptées. La saisine du Défenseur des droits peut ainsi s'avérer utile afin que les autorités publiques réalisent les travaux nécessaires à la résorption des « points noirs bruits », c'est-à-dire à la protection des habitations exposées à des niveaux sonores supérieurs aux seuils, par l'élévation de murs anti-bruit ou l'isolation acoustique des murs de façade.

Plusieurs réclamations concernant des pollutions de l'air ou du sol ont également été adressées au Défenseur des droits au cours de l'année 2024. Le fonctionnement des installations classées pour l'environnement (ICPE) est l'objet d'une police de l'environnement relevant de la compétence de la préfecture et le Défenseur des droits a été amené à saisir les autorités préfectorales de situations dans lesquelles les pollutions produites ne semblaient pas sous contrôle. Si dans certaines hypothèses, la préfecture a pu démontrer l'absence de pollution ou avoir adopté les mesures visant à les juguler,

dans d'autres cas, c'est l'intervention du Défenseur des droits qui a conduit les services préfectoraux à exercer leur pouvoir de police et à mettre fin aux pollutions dénoncées.

Il peut encore être relevé que des personnes ont saisi le Défenseur des droits afin que le droit de l'environnement soit respecté sans avoir nécessairement subi elles-mêmes un préjudice, mais en tant que lanceur d'alerte. L'institution a pu, d'une part, les orienter vers les autorités pertinentes pour enquêter sur d'éventuelles atteintes environnementales, d'autre part, analyser les mesures de représailles – par exemple, un licenciement – subies après un signalement.

## **B. L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS DANS LE CADRE DE SA MISSION DE PROMOTION DES DROITS**

En 2024, le thème de l'environnement a principalement été abordé, dans le cadre de sa mission de promotion des droits, dans deux productions de l'institution : le rapport annuel sur les droits de l'enfant et l'avis au Parlement sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

### **1. Le rapport annuel sur les droits de l'enfant 2024 : « Le droit des enfants à vivre dans un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir »**

En application de l'article 36 de la loi organique relative au Défenseur des droits, l'institution présente au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat, un rapport consacré aux droits de l'enfant à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, le 20 novembre de chaque année. En 2024, ce rapport a porté sur les conséquences des dégradations environnementales sur les droits des enfants.

#### ***La consultation préalable des enfants***

Afin de préparer ce rapport, plus de 3 400 enfants et jeunes ont été entendus grâce à la mobilisation de plus de 200 structures partenaires : des écoliers, collégiens et

lycéens, des enfants en accueil de loisirs ou maison de quartier, de jeunes élus, des enfants accueillis ou accompagnés en structures médico-sociales, en protection de l'enfance ou protection judiciaire de la jeunesse, hospitalisés, hébergés en hôtel social, vivant en aire d'accueil, en squat ou bidonville, ainsi que des enfants incarcérés. Pour la première fois, des enfants ultra-marins ont pu participer à cette consultation.

Les contributions des enfants, visibles sur le site internet du Défenseur des droits « J'ai des droits, entends-moi », ont permis d'intégrer dans ce rapport leurs points de vue, constats et propositions.

#### ***Les messages du rapport***

En s'appuyant sur des situations portées à la connaissance de l'institution, des auditions d'experts et la consultation nationale menée auprès des enfants, le rapport met en lumière les atteintes aux droits humains les plus fondamentaux – droits à la vie, à la sécurité, à la santé, au logement, ou encore, à la dignité – et souligne l'urgence d'agir face à la gravité des risques que font courir les dégradations environnementales aux populations les plus vulnérables, au premier rang desquelles figure la jeunesse.

Le rapport rappelle en premier lieu la nécessité de construire un cadre juridique en matière de protection de l'environnement et des politiques publiques qui tiennent compte de la particulière vulnérabilité des enfants. À exposition équivalente, les enfants sont en effet davantage affectés par les dégradations de l'environnement, notamment la pollution généralisée et le réchauffement climatique, qui ont des conséquences sur l'accès aux ressources vitales. Il s'agit de garantir aux enfants la possibilité de respirer un air sain, d'accéder à une eau potable et à une alimentation de qualité.

Ces atteintes se manifestent dans tous les espaces de vie dans lesquels ils évoluent (logements, écoles, structures collectives, espaces extérieurs, etc.). Certains enfants se trouvent, par ailleurs, davantage exposés que d'autres : les inégalités sociales et territoriales accentuent les atteintes au droit à un environnement sain. Les enfants en situation



de précarité, ceux habitant dans les quartiers prioritaires de la ville, particulièrement bétonnés, ou dans des campements, ou encore les mineurs en détention, sont particulièrement confrontés aux risques que représente un environnement dégradé. De même, les enfants ultra-marins subissent des conditions climatiques et environnementales extrêmes, avec la pollution de l'eau et des sols notamment.

Enfin, le rapport souligne l'enjeu de l'accès à une information objective et celui de l'éducation à la protection de l'environnement afin de mieux accompagner les enfants face à une inquiétude grandissante, qui entrave leur épanouissement et leur capacité à se projeter dans l'avenir. L'institution rappelle, à cet égard, que la parole des enfants doit être mieux prise en compte dans l'élaboration des décisions publiques qui ont un impact direct sur leur quotidien présent et futur.

### **Les suites du rapport**

#### **Au niveau national**

Le rapport annuel sur les droits de l'enfant a été présenté le 20 novembre à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'enfant. Cet événement a réuni plus de 300 personnes, dont 130 enfants. À cette occasion, des dessins, sculptures et vidéos issus de la consultation ont été exposés et plusieurs animations ont été proposées aux enfants : elles visaient à leur présenter le contenu du rapport, le projet « Parlons Jeunes » du réseau européen des Défenseurs des enfants qui donne la parole à des enfants, l'exposition « Dessine-moi le droit » d'Educadroit ou encore les actions d'associations engagées pour la préservation de l'environnement telles que « Notre Affaire à Tous ».

Au-delà de cet événement, les constats et recommandations portés par le rapport annuel sur les droits de l'enfant ont été relayés dans différentes instances. Ainsi, Éric DELEMAR, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, en a fait une présentation au Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) le 21 novembre 2024.

#### **En région**

Le 20 novembre 2024, le pôle régional des Hauts-de-France a participé au colloque organisé par l'École nationale de la projection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), consacré aux 35 ans de la Convention internationale des droits de l'enfant. La journée était dédiée spécifiquement aux nouveaux enjeux et défis à venir. Le pôle régional a présenté la pratique de l'institution en matière de participation des enfants. Ce moment a été l'occasion d'échanger avec les élèves de la promotion et les professionnels invités et d'expliquer comment l'institution intègre, tant dans la protection que dans la promotion des droits, le principe de participation prévu par l'article 12 de la Convention. Cet événement a permis la présentation du guide de la consultation des enfants de l'institution, de l'historique de la consultation des enfants et des grands axes du rapport 2024 consacré au droit des enfants à un environnement sain.

Le pôle Occitanie a également présenté le rapport annuel sur les droits de l'enfant à un environnement sain lors d'une table ronde organisée le 25 novembre à l'Université de Nîmes, en partenariat avec le Conseil départemental du Gard, l'association « Défense des Enfants International » et le Comité territorial UNICEF Languedoc-Roussillon.

Le rapport a aussi été présenté par le pôle régional Nouvelle-Aquitaine à l'occasion d'une conférence organisée par la Fondation Apprentis d'Auteuil et l'ordre des avocats de Bordeaux, le 5 décembre 2024. À partir de témoignages de jeunes, ont été présentés les constats et préoccupations de l'institution face à l'impact des dégradations de l'environnement sur les droits fondamentaux des enfants.

#### **Au niveau européen**

Le Défenseur des droits a également présenté ses travaux lors du séminaire organisé à Bruxelles les 20 et 21 novembre 2024 par le Réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations (Equinet), intitulé « Focus sur le changement climatique et ses implications en matière d'égalité : outils pour les organismes de promotion de l'égalité ». Ce séminaire visait à développer et à améliorer les connaissances et la compréhension des

organismes de promotion de l'égalité sur le lien entre changement climatique et inégalité.

Au-delà des représentants des organismes de promotion de l'égalité de traitement, des décideurs politiques internationaux et européens, des experts et des universitaires ainsi que des représentants d'organisations de la société civile ont apporté leur éclairage sur le sujet.

Le séminaire s'appuyait sur les travaux antérieurs d'Equinet, et en particulier sur une Évaluation préliminaire de l'impact du Green Deal de l'UE sur l'égalité. Le séminaire a permis de rappeler l'impact disproportionné du changement climatique sur les publics les plus vulnérables tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les minorités, la situation sociale des personnes constituant un critère déterminant. Il a également révélé que peu d'organismes de lutte contre les discriminations avaient pu s'emparer du sujet.

Après avoir présenté le rapport annuel sur le droit des enfants à un environnement sain, le Défenseur des droits a pu, pour sa part, donner un aperçu des réclamations reçues, notamment concernant l'accès à l'eau dans les territoires d'outre-mer. Il a également mis l'accent sur la topographie des aires d'accueil pour les voyageurs, souvent situées à proximité voire sur des sites pollués.

## **2. L'avis sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture**

En avril 2024, le gouvernement a soumis à l'examen du Parlement un projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture. Dans le cadre de son avis au Parlement n° 24-04 sur ce projet de loi adopté en mai 2024 en 1<sup>re</sup> lecture à l'Assemblée nationale, et toujours en attente d'examen par le Sénat, le Défenseur des droits a mobilisé pour la première fois deux textes centraux en matière de protection des droits environnementaux : la Charte de l'environnement et la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Ce projet de loi comportait une disposition réduisant les possibilités de contester certaines décisions concernant des projets agricoles d'ampleur. Or, la garantie du droit au recours, et notamment du droit d'accéder à un tribunal, a une signification particulière dans le cadre des litiges relatifs à des projets ou des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement. En effet, ces projets ou politiques publiques sont susceptibles de porter atteinte au droit de vivre dans un environnement sain, garanti notamment par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, d'un large public distinct des porteurs des projets ou des destinataires directs des politiques publiques. Ce public, parce qu'il n'est pas le destinataire des décisions de l'administration, peut ne pas être en mesure d'accéder aux informations concernant ces décisions, de participer au processus décisionnel ou de les contester devant une juridiction. Dès lors, l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus demande aux États parties de veiller à ce que chacun puisse « *engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement* ». Si cette disposition n'a pas d'effet direct en droit interne, le droit au recours, et notamment le droit d'accès à un tribunal, doit être interprété à la lumière de cette exigence spécifique qui vise notamment à permettre à des conflits impliquant de nombreux intérêts et droits contradictoires d'être tranchés par un tiers impartial<sup>45</sup>. Par conséquent, seules des raisons impérieuses peuvent justifier de restreindre le droit au recours, et notamment d'accès à un tribunal, en matière d'environnement.

Or, la réforme contentieuse introduite par le projet de loi, et en particulier la restriction des possibilités de former un référé pour contester une décision concernant certains projets agricoles, limite l'accès à un tribunal des opposants à ces projets sans apporter de justifications suffisantes. En effet, l'étude d'impact n'apporte pas de justification à une telle restriction du contentieux. Dans son avis, la Défenseure des droits a donc estimé que ce projet de réforme portait une atteinte disproportionnée au droit au recours.

**PARTIE 4****LA VIE DE L'INSTITUTION**

La vie de l'institution, tant dans sa dimension interne qu'à travers les relations qu'elle tisse avec ses partenaires institutionnels, rend compte du dynamisme et de l'engagement de ses agents et délégués. Les actions menées dans ce cadre permettent non seulement de renforcer la visibilité et l'impact de ses missions, mais également de consolider son rôle devenu central dans la défense et la promotion des droits et libertés. Enfin, les ressources humaines et financières de l'institution doivent permettre de garantir l'efficacité de son action, mais aussi sa capacité d'innovation pour anticiper et relever de nouveaux défis liés à la défense des droits et libertés.

**I. L'ÉLABORATION D'UN DOCUMENT D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES**

Le Défenseur des droits s'est doté en 2024, pour la première fois, d'un document d'orientations stratégiques. Il s'inscrit dans une démarche de clarification et d'anticipation des défis à relever par l'institution.

Résultat d'un travail collectif interne, il dresse un état des lieux des travaux déjà réalisés par l'institution et constitue une feuille de route des travaux planifiés jusqu'en 2026, ainsi que des orientations durablement nécessaires pour l'institution en précisant les priorités, objectifs et leviers à mobiliser pour répondre aux défis à relever. Il vise ainsi à assurer une continuité et une lisibilité accrue des actions entreprises, tout en intégrant des perspectives à plus long terme pour garantir la pérennité de l'action du Défenseur des droits.

Par le partage d'un niveau commun d'informations et de lignes directrices claires, ce document unique a pour ambition de faciliter, autour d'une stratégie partagée, le travail en transversalité.

À travers cette initiative inédite, le Défenseur des droits affirme ainsi sa volonté de structurer son action avec plus de clarté et de cohérence,

afin que tous, agents et délégués, partagent une stratégie concertée et ambitieuse.

**II. DEUX TEMPS FORTS DE L'INSTITUTION EN 2024**

Deux temps forts ont en particulier marqué l'année 2024 : la Convention des délégués, rendez-vous interne dédié au partage d'expériences et au renforcement des liens entre délégués bénévoles et agents, et l'évènement « Place aux droits ! » organisé à Marseille, pour aller directement à la rencontre d'habitants qui n'auraient peut-être jamais saisi l'institution.

**A. LA CONVENTION DES DÉLÉGUÉS**

La Défenseure des droits a réuni, les 20 et 21 juin 2024, l'ensemble des forces de l'institution – 620 délégués bénévoles qui reçoivent le public sur le territoire national ainsi que 256 agents – pour échanger sur des sujets d'intérêt commun liés à l'exercice de ses missions.

Lors de la première journée de cette convention, plusieurs personnalités extérieures sont intervenues dans le cadre de tables rondes animées par Claude SÉRILLON, avec des agents et délégués. Bernard STIRN, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État, et Nicolas DUVOUX, sociologue, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ont croisé leurs regards sur le contexte dans lequel intervient aujourd'hui l'institution, marqué par une fragilisation des droits et des libertés. Ce fut l'occasion d'interroger la place du Défenseur des droits parmi les recours qui sont à disposition des personnes souhaitant faire reconnaître leurs droits.

Pour sa part, Frédérique AGOSTINI, magistrate et présidente du Conseil national de la médiation, a fait le point sur la place croissante



Convention des délégués du Défenseur des droits.

de la médiation dans la résolution des litiges, et sur la place du Défenseur des droits et de ses délégués dans le paysage contemporain de la médiation.

Enfin, Nathalie LATOUR, directrice générale de la Fédération des acteurs de la solidarité, a rappelé les difficultés d'accès aux droits que connaissent les personnes vulnérables et l'importance que des institutions comme le Défenseur des droits, qui sont au contact direct de ces personnes, fassent également connaître publiquement l'ampleur de ces difficultés.

La deuxième journée a quant à elle été consacrée à des ateliers pratiques portant sur l'ensemble des thématiques relevant du champ de compétence du Défenseur des droits, et permettant de faire travailler ensemble les délégués territoriaux et les agents du siège. Des ateliers-débats ont ainsi permis de faire le point sur la stratégie de l'institution en matière de défense des droits des étrangers, son intervention en milieu pénitentiaire ou encore la pratique de la médiation en matière de discrimination et les enjeux de l'intelligence artificielle.

Moment fédérateur pour l'institution, cet événement a permis de réaffirmer l'engagement sans faille des délégués

bénévoles et des agents au service de la défense des droits et libertés.

#### Une question à...

**Marie-Hélène SIMONNET**

Déléguée du Var

**En tant que déléguée sur le territoire national, que vous a apporté la Convention organisée à Paris ?**

« La Convention est une parenthèse dans la vie des délégués. Les échanges d'expériences tant avec les autres délégués que les agents du siège ont été particulièrement enrichissants et créent ainsi un sentiment d'appartenance et d'entraide. En écoutant les histoires des autres, on peut relativiser nos propres difficultés et trouver des solutions. Nous partageons les mêmes préoccupations. J'ai également apprécié les différentes conférences animées avec brio par M. Claude SÉRILLON. Son expérience journalistique alliée à sa capacité à captiver l'audience a permis d'aborder des sujets complexes voire préoccupants, concernant le respect des droits et libertés, notamment pour les personnes les plus démunies. »

## B. « PLACE AUX DROITS ! » À MARSEILLE

Pour sa 7<sup>e</sup> édition de l'événement « Place aux droits ! », le Défenseur des droits a choisi Marseille. Dans la deuxième ville la plus peuplée de France, marquée par de nombreuses fractures et d'importantes difficultés d'accès aux droits, plus de quarante représentants de l'institution, agents et délégués, sont allés à la rencontre d'habitants qui n'auraient peut-être jamais poussé la porte d'une permanence ou saisi l'institution en ligne.

En passant deux journées, les 4 et 5 octobre 2024, Porte d'Aix, ainsi qu'une demi-journée au centre social « L'Agora », dans le quartier de la Busserine (14<sup>e</sup> arrondissement), les équipes du Défenseur des droits ont pu échanger directement avec des personnes faisant face à de nombreuses difficultés : accès aux soins, conditions de logement, transports du quotidien, etc. En apportant des informations, des contacts, et parfois en ouvrant directement des dossiers de réclamation, les agents et les délégués ont pu aider ces usagers à connaître et à faire valoir leurs droits.

La Défenseure des droits a par ailleurs rencontré les jeunes des quartiers Nord, lors de l'enregistrement d'un podcast dédié aux questions de discrimination et de déontologie de la sécurité.

Forte des constats recueillis dans le cadre de ces échanges, la Défenseure a également pu échanger avec l'ensemble des acteurs institutionnels pour que chacun, dans son champ de compétence, œuvre utilement au respect des droits.

### Une question à...

**Laurence HUDRY**

Cheffe du pôle régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur - Corse

**Quelles considérations ont motivé la mise en place d'un « Place aux droits ! » à Marseille ?**

« Marseille est une ville tentaculaire, qui se caractérise par ses contrastes entre des quartiers très favorisés et d'autres, notamment le 3<sup>e</sup> arrondissement, où se concentrent des populations très précaires. Cet arrondissement est d'ailleurs l'un des plus pauvres du territoire national.

Nous avons voulu situer ce « Place aux droits ! » au plus près des populations dont les besoins sont les plus grands, mais qui sont souvent aussi, les plus éloignées du droit et des institutions. C'est en cela que la Porte d'Aix, bien connue des Marseillais, à la fois très accessible et au carrefour des quartiers les plus défavorisés, s'est imposée comme une évidence, aussi bien pour nous que pour les services de la ville de Marseille, qui nous ont accompagnés dans cette opération.

Être mieux connu de tous, aller au-devant de ces publics qui ont souvent renoncé à faire valoir leurs droits, constituaient les enjeux principaux de ce « Place aux droits ! ». Et c'est un pari réussi, car nous avons accueilli près de 600 personnes sur le stand, sans compter les nombreux échanges avec les passants pour les renseigner sur les missions du Défenseur des droits.

Cet événement a été aussi l'occasion de renforcer le réseau des délégués qui sont particulièrement sollicités sur ce territoire, en installant deux nouvelles permanences à Marseille dans des lieux permettant au public de nous joindre facilement : le centre LGBTQIA+ de Marseille et le bureau municipal de proximité « Désirée Clary », au cœur du 3<sup>e</sup> arrondissement.

On constate d'ores et déjà que, quelques semaines après leur installation, ces permanences ont été bien identifiées par les habitants du quartier ! »

### III. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES

Le Défenseur des droits entretient des relations institutionnelles riches et variées avec plusieurs acteurs clés, dont le Parlement, les juges et les universités. Il relaie également ses préoccupations et recommandations auprès des instances européennes et internationales, notamment dans le cadre de rapports ou contributions sur la mise en œuvre par l'État de conventions internationales dont il est signataire.

#### A. LES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

Le Défenseur des droits entretient de nombreux liens avec le Parlement. Conformément à l'article 71-1 de la Constitution, sa nomination par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable n'intervient qu'après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Au cours de son mandat, le Défenseur des droits remet chaque année son rapport d'activité au Président de la République et au Parlement. La Défenseure des droits l'a ainsi remis au Président de la République le 16 septembre 2024 et a été auditionnée par le Sénat le 10 avril 2024 et par l'Assemblée nationale le 9 octobre 2024 (date décalée en raison des élections législatives), pour présenter son rapport d'activité 2023.

La Défenseure des droits est, en outre, très régulièrement auditionnée dans le cadre de travaux législatifs (commissions, commissions d'enquête, missions d'information, groupes d'études, etc.) portant sur son champ de compétences. En 2024, en raison d'une activité législative moins dense du fait des élections législatives, la Défenseure des droits a ainsi été auditionnée – au-delà des deux auditions visant à présenter son rapport annuel d'activité devant chaque chambre – à 9 reprises :

- Mission d'information sur les émeutes survenues à compter du 27 juin 2023 (Sénat), le 9 février 2024 ;
- Proposition de loi visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques (Sénat), le 15 février 2024 ;

- Mission d'information sur les mineurs non accompagnés (Assemblée nationale), le 5 mars 2024 ;
- Proposition de loi visant à reconnaître et à sanctionner la discrimination capillaire (Assemblée nationale), le 12 mars 2024 ;
- Groupe d'études « Gens du voyage » (Assemblée nationale), le 9 avril 2024 ;
- Projet de loi de finances pour 2025 (Assemblée nationale), le 26 septembre 2024 ;
- Projet de loi de finances pour 2025 (Sénat), le 7 novembre 2024 ;
- Commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance (Assemblée nationale), le 12 novembre 2024 ;
- Proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents (Assemblée nationale), le 21 novembre 2024.

Au-delà des recommandations que l'institution porte dans certains de ses rapports et décisions auprès des pouvoirs publics et qui visent à modifier ou à compléter des textes législatifs ou réglementaires pour renforcer la protection des droits et libertés, elle peut aussi adresser au Parlement des avis portant sur des projets ou propositions de loi en discussion relevant de ses compétences. En 2024, l'institution a ainsi produit sept avis. Certains ont déjà été mentionnés dans le présent rapport :

- Avis n° 24-01 du 18 janvier 2024 relatif à la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe<sup>46</sup> ;
- Avis n° 24-03 du 29 mars 2024 relatif à la proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien<sup>47</sup> ;
- Avis n° 24-04 du 26 avril 2024 relatif au projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture<sup>48</sup>.

Quatre autres avis ont été produits :

***Avis n° 24-02 du 29 janvier 2024 relatif à la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France***

Depuis plusieurs années, l'inscription à l'agenda parlementaire d'une « grande loi autonomie » était attendue en réponse au défi posé par le vieillissement de la population française. Pour pallier les nombreux reports de cette loi, une proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir a été déposée au Parlement puis définitivement adoptée<sup>49</sup>.

La Défenseure des droits a saisi cette occasion pour publier un avis sur cette proposition, rappeler ses constats, ses points d'alerte et ses recommandations. Elle a également été auditionnée en 2023 par le groupe d'études « Longévité et adaptation de la société au vieillissement » de l'Assemblée nationale.

Dans cet avis, l'institution demande que soit adoptée une approche transversale à tous les publics ayant besoin d'un accompagnement pour être autonomes, englobant le handicap et l'avancée en âge, afin de permettre une égalité de traitement. Elle invite également à prendre des mesures pour rendre plus effectifs les droits et libertés existants, donner les moyens de mettre en place un accompagnement de qualité, respecter la volonté des personnes vulnérables et mettre en place des dispositifs pour lutter contre la maltraitance, améliorer la protection juridique de tous les majeurs protégés pour s'assurer de sa cohérence, et soutenir les aidants familiaux non professionnels notamment en créant un statut de l'aidant.

***Avis n° 24-06 du 4 juin 2024 relatif au projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables***

Le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ambitionnait de répondre à la crise du logement en proposant de renforcer le rôle des maires dans la politique de logement, d'améliorer la mobilité dans le logement social et de simplifier les procédures d'urbanisme.

L'avis de la Défenseure des droits souligne les risques d'atteintes aux droits fondamentaux, tels que le droit à des moyens convenables d'existence, auxquels aboutissait le projet de loi, qui fragilisait l'accès au logement social pour les personnes précaires et une grande partie des classes moyennes. 70% de la population française est en effet éligible au logement social.

En particulier, l'affaiblissement de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, permettant aux communes de comptabiliser des logements intermédiaires pour atteindre une partie de leurs objectifs de logements sociaux, risquait de réduire l'offre au détriment des ménages les plus modestes. Enfin, le projet de loi, en transférant le contingent préfectoral réservé aux demandeurs prioritaires aux maires et à « Action logement », risquait d'exclure notamment les plus vulnérables, comme les bénéficiaires du droit au logement opposable. Le projet de loi n'a pas été adopté à ce stade.

***Avis n° 24-05 du 6 mai 2024 relatif à la proposition de loi visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre***

S'inquiétant des effets de cette proposition de loi de nature à porter atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant, la Défenseure des droits a rappelé dans cet avis l'importance d'une approche s'appuyant sur une conception non pathologique de la transidentité et d'une stratégie nationale pour la pédopsychiatrie prenant en compte les besoins de l'ensemble des enfants en santé mentale.

**Une question à...****Clémence ARMAND**

Chargée de mission « Genre et orientation sexuelle » au sein du pôle « Relations avec la société civile, études et documentation »

**Pourquoi est-il apparu nécessaire d'émettre un avis sur la proposition de loi visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre ?**

« Cette proposition de loi visait à interdire les transitions médicales pour les mineurs transgenres en s'appuyant sur les conclusions d'un rapport de mission sur la "transidentification des mineurs", qui indiquait que les mineurs trans auraient facilement accès à des traitements hormonaux sans contrôle médical sérieux, et que ces transitions seraient "encouragées" par les associations et l'école. Or, ce que nous observons auprès des associations concernées dément ces allégations. Il nous semble bien sûr essentiel d'observer une grande prudence et une rigueur scientifique et médicale en matière de prescription d'hormones à des mineurs. Le cadre d'intervention médicale auprès des mineurs (transgenres ou non) doit rester celui de la poursuite de l'intérêt supérieur de l'enfant, et de la bonne information sur les traitements et les effets secondaires tant du mineur que de ses représentants légaux afin de garantir leur consentement éclairé.

Cette proposition de loi était également de nature à conduire à une discrimination entre les enfants transgenres et cisgenres dans la prescription de traitements.

Cet avis a enfin été l'occasion de réitérer nos recommandations concernant le respect de l'identité de genre à l'école et la nécessaire mise en place des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle, afin de lutter contre la transphobie et le harcèlement scolaire. »

**Avis n° 24-07 du 21 novembre 2024 relatif à la proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents**

Déposée le 15 octobre 2024 à l'Assemblée nationale, cette proposition de loi entend, par la modification de plusieurs articles du code de justice pénale des mineurs, du code pénal et du code civil, restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents en permettant la sanction de ces derniers en raison des faits commis par leurs enfants et en modifiant le traitement judiciaire des mineurs ayant commis des infractions à la loi pénale. Cette proposition de loi tend *in fine* à rapprocher le traitement pénal des mineurs de celui des majeurs.

Dans son avis, la Défenseure des droits relève que la proposition de loi a été déposée sans analyse préalable de l'impact des politiques pénales récentes et sans avoir associé les professionnels concernés (police, gendarmerie, justice – magistrats, avocats, professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse, etc.). Elle constate également que le texte remet en cause certains principes fondamentaux et conduirait la France à rompre avec ses engagements internationaux, en particulier la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle rappelle ainsi que la spécificité de la justice des mineurs et la priorité donnée aux mesures éducatives sont des principes fondamentaux du droit pénal des mineurs.

**B. LES RELATIONS AVEC LES ACTEURS DE LA JUSTICE**

Parallèlement aux observations que le Défenseur des droits adresse régulièrement aux juridictions dans le cadre de contentieux relevant de son champ de compétence, sur le fondement de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, l'institution entretient des liens réguliers avec l'ensemble des acteurs de la justice. Ils se traduisent notamment par des actions de promotion et de formation, avec l'objectif de faire connaître davantage l'institution, ses pouvoirs d'enquête et moyens d'intervention, ses relations avec l'autorité judiciaire, ainsi que ses travaux.



### **Participation de l'adjointe de la Défenseure des droits en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité au colloque du 6 décembre 2024 à la Cour de cassation**

Céline ROUX, adjointe de la Défenseure des droits en charge du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, a participé, à l'invitation de la Cour de cassation et des Universités Paris-Panthéon-Sorbonne et Paris-Panthéon-Assas, aux *Treizièmes rencontres de procédure civile* consacrées aux intérêts des tiers dans le procès civil. Elles ont été l'occasion d'évoquer le rôle particulier du Défenseur des droits dans le procès lorsqu'il produit des observations en justice sur le fondement de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, comme il l'a fait à 109 reprises en 2024. Distincte de celles d'autres tiers prévues par le code de procédure civile, son intervention est reconnue comme un éclairage utile à la juridiction, fondé sur sa connaissance des atteintes aux droits, acquise dans l'exercice de ses différentes missions.

L'année 2024 a d'abord été l'occasion de consolider les liens avec l'École nationale de la magistrature (ENM), par différentes actions. Depuis 2018, un partenariat a été noué avec l'ENM prévoyant l'intervention du Défenseur des droits dans la formation initiale et continue des juges judiciaires. L'objectif est de renforcer la connaissance des compétences et des pouvoirs de l'institution auprès de ces professionnels et de favoriser la coopération, dans le respect des prérogatives de chacun : le Défenseur des droits a été conçu comme une autre voie, à la fois différente et complémentaire des juridictions, pour faire en sorte que les droits soient accessibles et bénéficient effectivement à tous, notamment à ceux qui en sont les plus éloignés.

Cette année, Claire HÉDON, Défenseure des droits, et Nathalie RORET, directrice de l'ENM, ont décidé de renforcer ce partenariat. Dès leur entrée en formation, les futurs magistrats sont sensibilisés aux missions et moyens d'action du Défenseur des droits ainsi qu'à

ses modalités de collaboration par la diffusion d'une capsule vidéo pédagogique dédiée. Au cours de leur formation, certains d'entre eux sont accueillis au sein de l'institution dans le cadre de stages individuels. Avant leur entrée en fonction, la Défenseure s'adresse à eux à l'occasion d'une conférence d'actualité. Enfin, dans le cadre de leur formation continue, l'institution organise chaque année un stage collectif d'une durée de trois jours réunissant une vingtaine de magistrats en exercice et les équipes du Défenseur interviennent dans certaines actions de formation continue conçues et mises en œuvre par l'ENM. L'institution a également participé à deux formations dans le cadre de la formation continue, l'une sur les majeurs protégés, afin de présenter les réclamations dont elle est saisie et les recommandations qu'elle porte, l'autre sur l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Des formations déconcentrées peuvent aussi être définies et mises en œuvre pour les magistrats du ressort de la cour concernée. En juin 2024, les équipes du Défenseur des droits sont par exemple intervenues au sein de la formation des greffiers de la cour d'appel de Paris sur le droit de la non-discrimination.

Pour la première fois, le Défenseur des droits est intervenu, le 12 décembre 2024, devant le Conseil supérieur de la prud'homie, afin de présenter l'institution, ses travaux en matière de lutte contre les discriminations dans l'emploi privé et ses observations en justice devant les juridictions prud'homales, régulièrement saisies.

Dans ce même registre, l'institution est intervenue le 27 novembre 2024 dans une formation co-organisée par le Conseil national des Barreaux (CNB) et l'Observatoire international des prisons sur les violences pénitentiaires envers les personnes détenues. Plus tôt dans l'année, la Défenseure des droits est intervenue dans le cadre de l'Assemblée générale du CNB. Elle y a souligné l'importance de la mission des avocats pour les droits de la défense et l'effectivité des droits, mais également leur rôle dans les saisines de l'institution.

Au niveau régional, le Défenseur des droits est également sollicité, par exemple en juin 2024, dans le cadre d'une formation ouverte à tout le barreau de Bordeaux sur la thématique des mineurs non accompagnés.

### **Intervention de la Défenseure des droits devant les procureurs généraux, et à la Cour de cassation, à l'occasion d'un colloque**

En dialogue constant avec les acteurs de la justice et dans une volonté de renforcer les liens qui unissent le Défenseur des droits et les juridictions, la Défenseure des droits a pu s'exprimer devant l'ensemble des procureurs généraux, le 10 avril 2024.

Elle a par ailleurs assuré, le 3 mai 2024, le discours de clôture du colloque célébrant le 50<sup>e</sup> anniversaire de la ratification par la France de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à la Cour de cassation, en présence notamment du Premier président et du procureur général. Elle a notamment souligné l'utilisation des stipulations de la Convention par le Défenseur des droits dans le cadre du traitement des réclamations qu'il reçoit et des avis qu'il porte devant le Parlement.

## **C. LES RELATIONS AVEC LA RECHERCHE ET LES UNIVERSITÉS**

Comme le prévoit l'article 34 de la loi organique relative au Défenseur des droits, l'institution soutient des travaux de recherche intéressant ses champs de compétence. Les échanges avec la recherche et les universités ne se limitent toutefois pas au financement d'études par le Défenseur des droits. Ils irriguent de nombreux aspects de l'activité de l'institution : certains enseignants-chercheurs sont membres des collèges du Défenseur des droits, la Défenseure est la marraine de certaines promotions d'étudiants, des rencontres plus ou moins formelles sont organisées tout au long de l'année avec les services et/ou la Défenseure (auditions, rencontres bilatérales, etc.), certains agents interviennent dans le cadre de formations devant les étudiants, etc.

## **1. Le prix de thèse du Défenseur des droits**

Depuis 2015, le prix de thèse du Défenseur des droits récompense chaque année des travaux menés dans une discipline de sciences humaines et sociales (droit, économie, géographie, histoire, sociologie, anthropologie, science politique, etc.) et portant sur l'une de ses missions. Le prix est attribué par un jury composé de personnalités issues du monde universitaire.

En 2024, le jury du prix de thèse était composé de Pierre-Yves BAUDOT (professeur de sociologie, Université Paris-Dauphine), Lucie CLUZEL-METAYER (professeure de droit public, Université Paris-Nanterre), Thierry DELPEUCH (chercheur CNRS, UMR Pacte, Université Grenoble Alpes), Pascale DEUMIER (professeure de droit privé, Université Jean Moulin Lyon 3), Danièle LOCHAK (professeure émérite de droit public, Université Paris-Nanterre), Élise PALOMARES (professeure de sociologie, Université de Rouen), Delphine THARAUD (professeure de droit privé et sciences criminelles, Université de Limoges), Vincent TIBERJ (professeur de sociologie politique, Sciences Po Bordeaux), Pascal TISSERANT (maître de conférences en psychologie sociale, Université de Lorraine - Metz), Arthur VUATToux (maître de conférences en sociologie, Université Sorbonne Paris Nord).

Le jury a décidé de primer deux thèses :

- « Le critère de la richesse des particuliers en droit public français », réalisée par Sarah PHILIBERT, sous la direction de Gweltaz ÉVEILLARD et soutenue le 14 décembre 2023 à l'Université de Rennes. Cette thèse de droit public analyse la richesse des particuliers en tant que critère de modulation du droit public français. Elle examine la réception par le droit public du concept économique de la richesse et les conséquences de cette réception sur les particuliers dans l'exercice de leurs droits et libertés.

**« Ce prix me conforte dans l'idée que je me suis attaquée à un sujet de société, et que l'on a besoin d'avoir une réflexion globale sur ce qu'est la richesse des particuliers. »**

**Sarah PHILIBERT**

- « Quand la race fait école : place et rôle de la race dans l'activité professionnelle des enseignants des territoires hyper-paupérisés », réalisée par Laura FOY, sous la direction de Nicolas SEMBEL et soutenue le 24 mars 2023 à l'Université d'Aix-Marseille. Cette thèse en sciences de l'éducation propose d'analyser, dans une perspective qualitative, compréhensive et intersectionnelle, la place et le rôle de la race dans l'activité professionnelle des enseignants et enseignantes exerçant dans les écoles en réseau d'éducation prioritaire de Marseille.

**« Cette reconnaissance est une porte ouverte vers une lutte contre les injustices et les discriminations dont sont victimes les élèves. »**

**Laura FOY**

## **2. Les cliniques juridiques : mieux comprendre les motifs d'abandon de réclamations**

Dans le cadre de partenariats, le Défenseur des droits accompagne chaque année des étudiants engagés dans des cliniques du droit.

En 2024, l'institution a mobilisé 32 étudiants de sept cliniques juridiques (Sciences Po Paris – cliniques « Accès aux droits » et « Migrations » – et les facultés de droit de Clermont-Ferrand, de Poitiers, de Lyon 3, de Grenoble et de Paris 8) afin d'aller plus loin dans la compréhension des motifs qui peuvent contraindre certains usagers à renoncer à leurs droits. Dans ce cadre, les étudiantes et étudiants ont interrogé près de 500 réclamants pour recueillir leurs avis sur les modalités de suivi de leurs dossiers par le Défenseur des droits dans le champ des discriminations.

Ce partenariat s'inscrit dans une démarche globale visant à rendre l'institution toujours plus accessible aux publics qui en sont éloignés : les personnes qui ne saisissent pas l'institution, mais également celles qui abandonnent leur dossier en cours d'instruction. Ce travail a non seulement permis de mieux comprendre les motifs d'abandon de la part des réclamants, mais également de formuler des recommandations

dont certaines ont d'ores et déjà été mises en œuvre : information renforcée des réclamants lors de la clôture de leur dossier, réorientation vers des délégués pour faciliter les échanges, accusé de réception lors de transmission des pièces complémentaires au dossier, etc.

## **3. L'organisation et la participation à des manifestations scientifiques**

Le Défenseur des droits organise ou accueille dans ses locaux des manifestations scientifiques. Outre la journée d'étude sur les discriminations (« Lutter contre les discriminations : du recours individuel aux leviers systémiques ») et le colloque sur les formulaires administratifs (« Ce que les formulaires font au(x) droit(s) »), précédemment évoqués, l'institution organise aussi des événements de valorisation à l'occasion de la sortie d'études ou de rapports, auxquels elle convie professionnels, acteurs de la société civile et chercheurs.

Par ailleurs, depuis fin 2020, le Défenseur des droits organise régulièrement pour ses agents et délégués des « Rencontres des savoirs » qui ont pour objet d'approfondir des concepts, d'éclairer une problématique et d'actualiser les connaissances des agents. Les intervenants sont des juristes, des sociologues, des responsables d'associations ou de politiques publiques, sollicités sur un sujet ou pour rendre compte de travaux récents. En 2024, quatre rencontres ont ainsi été organisées sur des thématiques variées : « Les révoltes urbaines de l'été 2023 », « Les résistances à la lutte contre le racisme », « Le rapport sur l'état des services publics du collectif "Nos services publics" » , « Le droit à disposer de son corps ».

De leur côté, la Défenseure des droits et ses équipes sont aussi sollicitées pour participer à de nombreuses manifestations scientifiques organisées hors les murs de l'institution.

### **Première journée INEDITES : INégalités et Discriminations sur le Terrain de l'Enseignement Supérieur**

Le 20 septembre 2024, s'est tenue la journée d'étude « Lutter contre les discriminations et les violences dans l'enseignement supérieur et la recherche », organisée par l'Observatoire national des discriminations et de l'égalité dans le supérieur (ONDES), avec le soutien du Défenseur des droits. À cette occasion, les résultats de deux enquêtes complémentaires ont été présentés : l'une portant sur « Les discriminations à l'embauche dans l'enseignement supérieur et la recherche », l'autre revenant sur les résultats de l'enquête précitée, « Dénoncer les discriminations vécues à l'université : entre silence, révélation et signalement », publiée en avril 2024 par le Défenseur des droits<sup>50</sup>.

### **Participation de la Défenseure des droits à la session d'été de la Fondation René Cassin**

Le 24 juin 2024, la Défenseure des droits a ouvert la 53<sup>e</sup> session d'été de la Fondation René Cassin, à Strasbourg, qui a pour but de mettre en œuvre la défense et la promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à travers l'enseignement et la recherche. Cela a été l'occasion de montrer le rôle joué par le Défenseur des droits dans le système de protection des droits de l'Homme (à la fois sur le plan du droit interne, mais aussi sur le plan international), au regard tant de son fondement constitutionnel, de l'histoire de sa construction, de son fonctionnement actuel, que de son rôle auprès (notamment) des juridictions et organisations supranationales.

## **D. LES RÉSEAUX INTERNATIONAUX ET LE SUIVI DES CONVENTIONS INTERNATIONALES**

En 2024, la Défenseure des droits a poursuivi ses travaux à l'échelle européenne et internationale, à la fois en lien avec les organisations européennes et internationales (Conseil de l'Europe, Organisation des Nations Unies), mais également *via* ses réseaux d'homologues.

### **1. Travaux du Défenseur des droits en lien avec les organisations européennes et internationales**

Le 25 avril, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe (ECRI)<sup>51</sup>, la CNCDH et le Défenseur des droits, ont organisé à Paris une journée d'échanges sur les suites données ou à donner aux recommandations contenues dans le rapport de l'ECRI sur la France publié en 2022.

#### **Journée d'échanges à Paris à l'invitation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance**

Le Défenseur des droits a contribué, aux côtés de la CNCDH, à l'organisation d'une journée d'échanges qui s'est tenue le 25 avril 2024 à Paris, à l'initiative de l'ECRI du Conseil de l'Europe.

Dans son rapport de 2022 sur la France, l'ECRI s'était inquiétée des questions entourant l'ampleur que prend le discours de haine, y compris dans le milieu politique, les médias audiovisuels et sur les réseaux sociaux, contribuant à créer un environnement propice aux actes de violence à l'encontre des Gens du voyage et des Roms, des personnes issues de l'immigration non-européenne, des personnes LGBTI ou encore des personnes perçues comme juives ou musulmanes. L'ECRI a en ce sens exprimé des préoccupations particulières concernant les discriminations pouvant en découler à l'égard des Gens du voyage et des Roms et concernant les relations des membres des forces de l'ordre avec la population, notamment les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes.

En conséquence, l'ECRI a formulé 15 recommandations aux autorités françaises,

dont deux qu'elle considère comme prioritaires et qui ont fait l'objet d'un examen à l'automne 2024 :

- reconnaître la caravane comme type de logement et revoir les restrictions affectant leur stationnement ;
- introduire un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre.

Ces deux points, qui rejoignent les recommandations portées de longue date par le Défenseur des droits et la CNCDH, étaient au cœur du programme des tables rondes du 25 avril 2024. Des représentants des autorités publiques, mais également de la société civile, ont apporté leurs contributions aux débats. Claire HÉDON, George PAU-LANGEVIN, adjointe en charge de la lutte contre les discriminations, et Céline ROUX, adjointe en charge du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, ont pris part aux débats, rappelant les situations vécues par les personnes qui saisissent l'institution et les recommandations qu'elle porte.

À l'issue de cette journée d'échanges, un consensus semblait se dégager pour reconnaître la caravane comme type de logement et sur la nécessité de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour mettre fin aux discriminations à l'égard des Gens du voyage en raison des particularités de leur mode de vie, notamment dans l'accès aux prestations sociales. Concernant la traçabilité des contrôles d'identité, les participants ont convenu que le système actuel ne permettait pas de contester efficacement les contrôles discriminatoires devant un juge, qu'il créait donc un sentiment d'injustice chez les personnes contrôlées et contribuait à dégrader la relation entre la police et la population. Les échanges entre les participants ont permis de retracer les travaux des différentes institutions ayant eu à connaître du sujet (Cour de cassation, Conseil d'État et Cour des comptes) et d'entendre plusieurs voix s'élever en faveur d'un dispositif de traçabilité, lequel apporterait des garanties de transparence et renforcerait le droit au recours juridictionnel effectif.

Ce séminaire aura permis à l'ECRI d'entendre toutes les parties prenantes sur ces deux

sujets prioritaires. Ses conclusions ont été rendues publiques en février 2025.

### ***Contribution pour le 6<sup>e</sup> examen périodique de la France par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies***

En 2024, le Défenseur des droits a également adressé sa contribution pour le 6<sup>e</sup> examen périodique de la France par le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, chargé de veiller à l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. Cette contribution a présenté à la fois une préoccupation générale sur l'état des droits et libertés et les recommandations de l'institution sur un certain nombre de domaines. Les conclusions du Comité des Droits de l'Homme, rendues le 7 novembre 2024, ont rejoint plusieurs recommandations du Défenseur des droits, notamment au sujet de la nécessité de mettre fin aux contrôles d'identité discriminatoires, des conditions de détention et de la surpopulation carcérale, de l'usage excessif de la force par les forces de l'ordre, des atteintes aux libertés d'expression, de réunion et d'association, de la situation des ressortissants étrangers à la frontière intérieure franco-italienne, de la situation des enfants français retenus en Syrie, et du manque d'encadrement de la surveillance et de l'intelligence artificielle par les autorités françaises.

Au-delà, tout au long de l'année 2024, la Défenseure des droits s'est entretenue avec plusieurs représentantes et représentants d'organisations européennes et internationales, tels que Mary LAWLORD, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les défenseurs des droits humains, Michel FORST, Rapporteur spécial de l'ONU sur les défenseurs de l'environnement qui s'était rendu en France à la rencontre d'opposants au projet autoroutier de l'A69 avant de publier un rapport sur le sujet, Michael O'FLAHERTY, nouveau Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, mais également des représentants de la Commission européenne en charge de produire le rapport annuel sur l'État de droit au sein de chaque État membre de l'UE.



12<sup>e</sup> Congrès de l'AOMF, Québec.

## 2. Réseaux d'homologues

Comme déjà évoqué, le Défenseur des droits a apporté, cette année encore, sa contribution aux différents réseaux d'homologues dont il est membre actif (Equinet, NEIWA<sup>53</sup>), coordinateur (IPCAN<sup>54</sup>), ou secrétaire général (AOMF<sup>55</sup>).

### 12<sup>e</sup> Congrès de l'AOMF à Québec

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie a tenu son 12<sup>e</sup> Congrès à Québec, du 15 au 18 octobre 2024, réunissant plus de 100 participants, parmi lesquels des ombudsmans, médiateurs, universitaires et experts de plus de 16 pays et représentant 48 institutions francophones. Organisé sous le thème « Se projeter dans la prochaine décennie : les défis de l'ombudsman dans la défense de l'État de droit », cet événement a permis de réfléchir aux adaptations nécessaires pour renforcer la gouvernance démocratique et la confiance publique face aux défis contemporains.

Au cours de conférences-débats et d'ateliers thématiques, les participants ont examiné les défis liés aux technologies émergentes, à l'érosion de la confiance envers les institutions démocratiques ou encore aux questions migratoires et aux bouleversements sociétaux et environnementaux.

Ces discussions ont permis de mettre en lumière des problématiques cruciales comme l'accessibilité, la qualité et la continuité des services publics, mais aussi d'aborder les moyens de soutenir les institutions des médiateurs et des ombudsmans et de renforcer leur rôle face à ces évolutions. Les ateliers ont également porté sur des sujets spécifiques, tels que la protection des droits de l'enfant.

Enfin, ce congrès a été l'occasion d'élire les nouveaux membres du bureau et du conseil d'administration de l'AOMF et de dresser le bilan des actions entreprises, témoignant de l'engagement continu de l'association à promouvoir la primauté du droit et les normes internationales. Claire HÉDON, Défenseure des droits, a ainsi été réélue au poste de Secrétaire générale de l'AOMF. Éric DELEMAR, son adjoint, Défenseur des enfants, a été élu président du Comité AOMF des droits de l'enfant.

## IV. LES RESSOURCES DE L'INSTITUTION

Les ressources de l'institution renvoient aux moyens humains, mais aussi financiers et informatiques, indispensables à la réalisation de ses diverses missions. De ces ressources, dépend en effet la capacité du Défenseur des droits à intervenir efficacement au service des réclamants.

L'exercice budgétaire 2024 a dû tenir compte des annulations de crédits qui ont concerné les autorités administratives indépendantes, comme les autres administrations, tant sur les dépenses de fonctionnement que sur celles de personnels, avec toutefois une réduction, obtenue postérieurement, de ces annulations.

Les ressources ainsi préservées ont permis de mener à bien plusieurs chantiers majeurs. Outre leurs activités classiques de pilotage, les équipes de l'administration générale de l'institution ont réalisé leurs différentes missions, parmi lesquelles : la poursuite du dialogue social et la tenue de 15 instances et réunions de travail avec les représentants du personnel, les activités d'accueil, d'accompagnement et de recrutement des collaborateurs tous statuts confondus (contractuels, stagiaires tout au long de l'année et prestataires), la remise à plat du tableau des archives de l'institution (*cf. infra*) ainsi que la réponse à 162 demandes d'accès aux documents (communication de documents administratifs et de respect du règlement européen sur la protection des données [RGPD]), l'encadrement matériel et informatique de plus de 310 postes de travail, au siège et en région, sans omettre l'appui au réseau, agents et délégués.

## A. LES RESSOURCES HUMAINES

La première force de l'institution est sa ressource humaine. Celle-ci est duale : elle se déploie via l'investissement de ses agents et de ses délégués.

Du côté des 620 délégués bénévoles, qui traitent aujourd'hui plus de 70 % des réclamations reçues par l'institution, la densification du réseau territorial s'est poursuivie (+ 20 délégués par an en moyenne).

Concernant les agents, la Défenseure des droits attire régulièrement l'attention des pouvoirs publics sur les contraintes budgétaires pesant sur l'institution et ses besoins de moyens humains et financiers supplémentaires, insistant sur une sous-dotation chronique, au regard de deux éléments : l'augmentation des réclamations et les comparaisons européennes et internationales avec les effectifs des institutions équivalentes.

### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par statut, 2024

Plafond d'emplois en ETP		Plafond d'emplois 2024
Titulaires	Catégorie A+	11
	Catégorie A	20
	Catégorie B	9
	Catégorie C	4
	Sous-total	43
Contractuels		213
Total		256

### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par genre, 2024

	2024	
	Nombre d'agents	%
Femmes	194	76 %
Hommes	62	24 %
Total	256	100 %

## Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par catégorie et genre, 2024

Catégories	Femmes			Hommes			Effectif global	Répartition effectif
	Nombre	% F	% F/F	Nombre	% H	% H/H	Nombre	%
A+	34	72	17	13	28	21	47	18
A	120	74	62	41	26	66	161	63
B	32	84	16	6	16	10	38	15
C	9	82	5	2	18	3	11	4
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>76 %</b>	<b>100 %</b>	<b>62</b>	<b>24 %</b>	<b>100 %</b>	<b>256</b>	<b>100 %</b>

Dix postes ont ainsi été obtenus en loi de finances et pourvus dans l'année. En 2024, le plafond d'emplois a donc augmenté et atteint 256 ETP.

Parmi les évolutions notables de cette année et s'agissant des ressources humaines, trois d'entre elles méritent une attention toute particulière.

### 1. Un premier rapport social unique (RSU) pour l'institution

Le décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique établit une liste de données multiples classifiées en 10 thèmes majeurs (emploi, recrutement, parcours professionnels, formation, rémunérations, santé et sécurité au travail, organisation du travail et amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, action sociale et protection sociale, dialogue social, discipline).

En 2024, un premier rapport social unique, documenté par une base de données de 167 indicateurs, a pu être présenté au comité social d'administration du 13 juin 2024.

Une version du rapport est en ligne sur l'intranet de l'institution, à l'attention de l'ensemble des agents.

### 2. La mise en œuvre du recrutement en contrat à durée indéterminée au sein de l'institution

L'institution a souhaité mettre en place le recrutement de ses agents sur emploi permanent en contrat à durée indéterminée et non plus en contrat à durée déterminée. Cette décision, intervenue en concertation avec les représentants du personnel en 2023, a été mise en œuvre en 2024 avec la requalification en durée indéterminée du contrat de plus d'une soixantaine d'agents, et la généralisation du dispositif pour le recrutement de ses nouveaux collaborateurs sur emplois permanents. Elle s'est aussi accompagnée de mesures de convergence salariale permettant le rapprochement des niveaux de rémunération de ses agents occupant des fonctions de même niveau.

### 3. L'accompagnement des évolutions organisationnelles de l'institution

L'année 2024 a connu des évolutions organisationnelles importantes pour l'institution, intervenues en deux temps et dans le droit fil des avancées de l'année précédente.

En début d'année, le pôle « Droits liés à la lutte contre la précarité et à l'emploi » et le pôle « Régimes d'assurance sociale », constitués en fin d'année précédente, sont entrés dans leur phase opérationnelle. Le premier traduit une priorité de la Défenseure des droits accordée au traitement des réclamations des personnes en situation de précarité ; le second vise à assurer le traitement des réclamations dans le domaine de la protection sociale.



## Ressources et exécution budgétaires, 2024

En €	Programme 308 (dépenses métier)				
	Dépenses personnel (Titre 2)	Autres dépenses (hors Titre 2)		Total Titre 2 + Hors titre 2	
		AE=CP	AE	CP	AE
<b>Budget loi de finances initiale</b>	20 772 177	9 335 222	9 335 222	30 107 399	30 107 399
<b>Budget mis à disposition</b>	20 536 661	8 923 509	8 923 509	29 460 170	29 460 170
<b>Budget consommé</b>	20 454 614	8 920 852	8 632 755	29 375 466	29 087 369
<b>Taux d'exécution sur crédits</b>	99,6 %	100 %	96,7 %	99,8 %	98,8 %

En juillet 2024, et après consultation des instances du personnel, l'équipe dédiée aux droits des lanceurs d'alerte s'est étoffée et s'est constituée en pôle. Cette évolution vise à assurer une mise en œuvre plus efficace des missions de l'institution sur cette thématique.

### 4. L'égalité et la lutte contre les discriminations en interne

Comme tout employeur public, le Défenseur des droits veille à respecter ses obligations en matière d'égalité professionnelle. La Défenseure des droits a ainsi procédé, en 2024, à la nomination d'une nouvelle référente égalité femmes-hommes et d'une référente handicap, lesquelles jouent un rôle essentiel dans le déploiement de la politique d'égalité au sein de l'institution.

La première devra notamment contribuer à l'actualisation du plan d'actions pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes du Défenseur des droits et suivre sa mise en œuvre, en lien avec le Comité égalité créé en 2023 et composé de représentants de l'administration et du personnel.

La seconde s'assurera, entre autres, de l'engagement de l'institution en matière de recrutement, d'intégration et d'accompagnement professionnel des agents en situation de handicap et gèrera les rapports avec le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

## B. LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

À l'image des précédents exercices, l'année 2024 aura été marquée par une consommation de l'ensemble des moyens mis à disposition de l'institution, qu'il s'agisse des moyens humains ou des crédits de fonctionnement.

Dans le contexte budgétaire particulier de l'année 2024, deux sujets illustrent particulièrement les enjeux financiers.

### 1. Des dialogues de gestion pour optimiser la consommation des crédits

Des dialogues de gestion internes entre la direction de l'administration générale et les différents services sont tenus régulièrement au cours de l'année, généralement en juin, septembre et novembre.

Tandis que les deux premiers visent à faire le point sur l'exécution des crédits en cours et à redéployer entre les différents services d'éventuelles marges de manœuvre, le troisième vise, d'une part, à rappeler les enjeux de la fin de gestion, enfermée dans des dates précisées par le comptable, d'autre part, à recueillir les besoins pour l'année suivante, qui seront classés par niveaux de priorité et soumis à l'arbitrage, dans la limite des crédits disponibles pour les nouveaux projets.

L'institution met un soin tout particulier à associer l'ensemble des directions à ces travaux de dialogue de gestion, avec des interlocuteurs financiers présents au sein de chacune.

### Répartition des dépenses de fonctionnement de l'institution, 2024

Type de dépenses	%
Indemnisation délégués territoriaux	40 %
Promotion des droits, communication, partenariats, événements	20 %
Fonctionnement courant	19 %
Sites Internet, outils informatiques	11 %
Études et sondages	5 %
Gratification stagiaires	3 %
Remboursement agents mis à disposition	2 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Le dialogue de gestion, au-delà des seuls aspects budgétaires, est aussi l'occasion de faire un point sur les ressources humaines de chaque direction.

Par ailleurs, des présentations d'ensemble, rappelant les grands principes de la gestion financière et/ou de la gestion des ressources humaines, ont été réalisées auprès des agents et seront reproduites régulièrement.

## 2. Les préalables à la mise en place d'un contrôle interne visant à une meilleure maîtrise des risques financiers de l'institution

L'activité de maîtrise des risques, également appelée contrôle interne, est une démarche de pilotage qui a pour but de sécuriser l'atteinte des objectifs préalablement définis par une organisation. L'État s'inscrit dans cette démarche dont la responsabilité est confiée à chacune de ses entités. Dans le domaine financier, la maîtrise des risques financiers consiste à sécuriser l'atteinte des deux objectifs de qualité de la comptabilité et de soutenabilité budgétaire.

Ces objectifs prennent une importance particulière au sein de l'institution au regard du contexte de mutualisation, depuis 2018, d'une partie de ses activités financières avec les services du Premier ministre, et le nouveau

régime de responsabilité des gestionnaires publics issu de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022.

Le Défenseur des droits s'est associé à la démarche de contrôle interne financier impulsée par les services du Premier ministre, avec l'utilisation des outils suivants pour formaliser le dispositif :

- Un organigramme fonctionnel nominatif (OFN) qui synthétise l'ensemble des opérations de contrôle en associant chaque étape à des personnes nominativement désignées au sein du Défenseur des droits ;
- Un plan de contrôle qui synthétise les contrôles des dépenses à réaliser au cours d'une année calendaire ;
- Des fiches risques qui détaillent un risque identifié selon la nomenclature communiquée par la direction des services administratifs et financiers (DSAF) et y associent des actions à même de le maîtriser.

L'institution participe au comité de pilotage du contrôle interne sur le périmètre ministériel, et des actions de sensibilisation et de formation seront déclinées auprès de chaque agent comme dans l'ensemble des administrations publiques.

## C. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

Au-delà des travaux nécessaires d'actualisation des équipements informatiques de travail pour répondre, sur recommandation de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), à des exigences de cybersécurité, et à la garantie du respect des prescriptions du règlement général relatif à la protection des données, l'institution a poursuivi sa démarche en matière de transformation numérique.

### 1. Des outils numériques au service des délégués

L'année 2024 a marqué une étape importante dans l'amélioration des outils numériques à destination des délégués du Défenseur des droits. La première avancée majeure réside dans le déploiement d'un nouveau « bureau virtuel ». Accessible depuis le matériel de chaque délégué, cet espace centralisé rassemble tous les applicatifs nécessaires à leurs missions. Ce projet a été accompagné de sessions de formation en région, garantissant une prise en main rapide et efficace de cette nouvelle plateforme.

Par ailleurs, l'application métier AGORA a bénéficié d'une série d'évolutions significatives, issues pour l'essentiel d'un travail collaboratif avec la communauté numérique des délégués. Ces améliorations, conçues pour simplifier l'utilisation de l'outil, visent également à optimiser la complétude des dossiers, renforçant ainsi la qualité et l'efficacité du traitement des demandes, pour les délégués et les agents.

### 2. Accessibilité et optimisation des formulaires

Le formulaire de saisine du Défenseur des droits, lancé fin 2023, a fait l'objet de nouveaux développements en 2024. Ces travaux ont porté sur l'amélioration de son taux d'accessibilité numérique (Référentiel général d'amélioration de l'accessibilité, RGAA), afin de garantir une utilisation inclusive, accessible à tous, indépendamment des contraintes techniques ou des limitations des utilisateurs.

En parallèle, les plateformes téléphoniques de l'institution ont été enrichies d'un nouveau

formulaire pour le suivi des appels. Ce dernier permet de mieux distinguer les appels reçus sur les différentes lignes dédiées (plateforme généraliste, numéro anti-discriminations, ligne pour les détenus). Conçu pour accélérer et optimiser la qualité des données, cet outil garantit un suivi plus précis et une gestion actualisée des informations, facilitant ainsi le travail des équipes.

### 3. Une démarche collaborative et tournée vers l'avenir

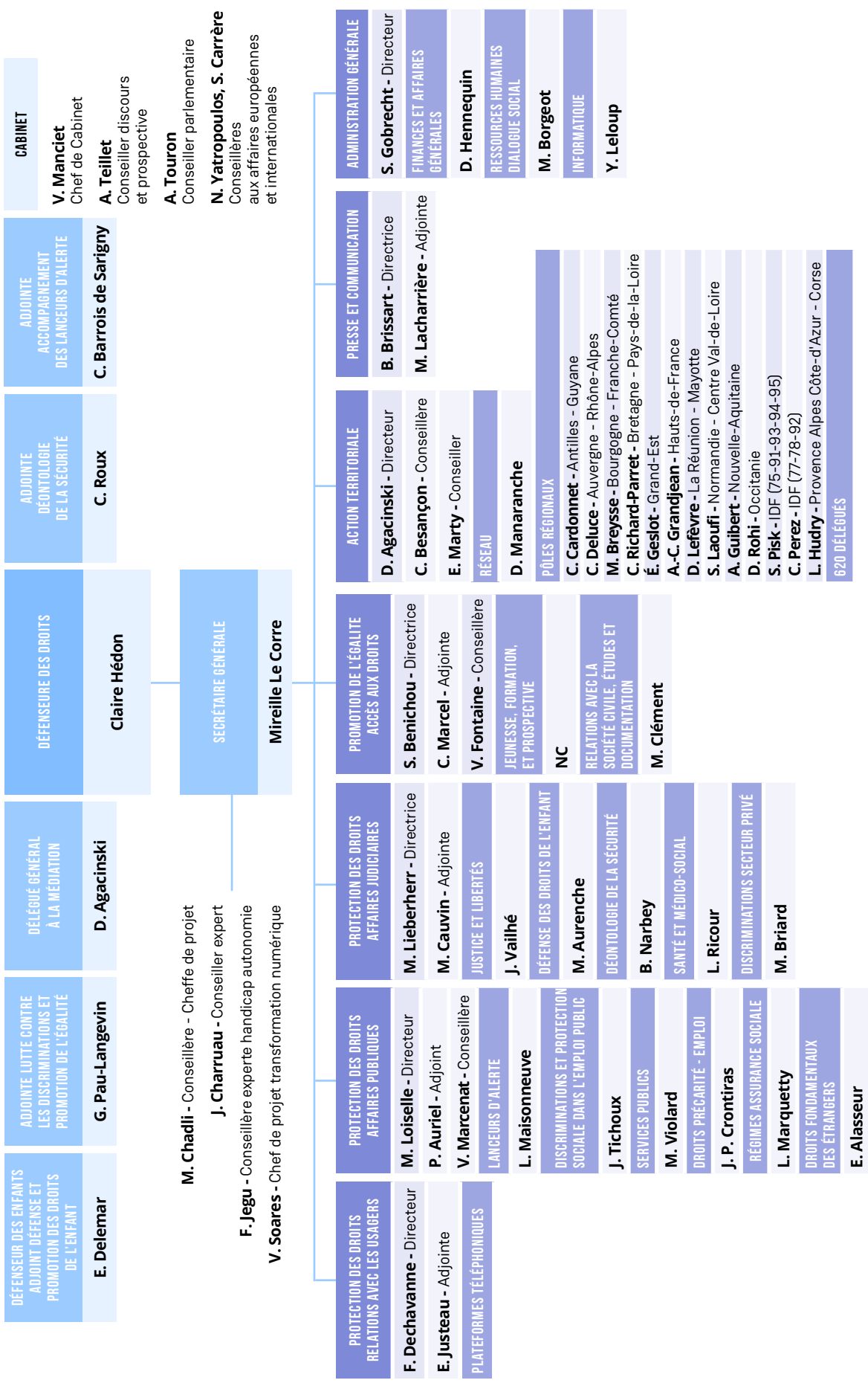
L'ensemble de ces projets s'inscrit dans une dynamique collaborative et participative, où les retours des délégués et des utilisateurs finaux jouent un rôle clé. Ces outils numériques ne se limitent pas à moderniser l'existant : ils traduisent une volonté forte de simplifier les processus et d'améliorer l'accompagnement des publics.

### 4. La mise à jour du tableau de gestion des archives de l'institution

Les enjeux de transformation numérique ne doivent pas faire oublier ceux liés aux règles d'archivage, quelle que soit leur forme, des différents documents et productions de l'institution.

Aussi, l'actualisation du tableau de gestion des archives de l'institution a-t-elle été finalisée et validée en 2024. Cet outil offre une vision globale de la production documentaire des services du Défenseur des droits. Il permet de respecter les durées de conservation propres à chaque document, d'organiser les dossiers et de préparer les opérations d'archivage. L'actualisation intègre l'évolution des missions de l'institution et la transition vers une production numérique, avec des volumes croissants de données. Fruit d'un travail collaboratif de plusieurs mois entre la responsable des archives de l'institution, les référents de chaque direction et la Mission des archives des services du Premier ministre, il a été diffusé largement et mis en ligne sur l'intranet pour sensibiliser les agents aux bonnes pratiques de gestion documentaire, de rationalisation des espaces numériques et physiques d'archivage et de conservation des documents.

## ■ ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION (MARS 2025)



## I ANNEXE 2 : LES COLLÈGES

Conformément à l'article 11 de la loi organique du 29 mars 2011, la Défenseure des droits est assistée de trois collèges consultatifs qui se réunissent régulièrement pour donner leur avis sur les travaux de l'institution, et en particulier les projets de décision. Les membres des collèges sont nommés pour leur expertise par les présidents des assemblées parlementaires, le président du Conseil économique, social et environnemental, le premier président de la Cour de cassation et le vice-président du Conseil d'État. Ils apportent un indispensable regard extérieur et pluridisciplinaire, grâce à leurs expériences de juristes, d'élus, de hauts fonctionnaires, de professionnels du secteur de l'enfance ou de la diversité en entreprises, d'avocats, etc.

### LE COLLÈGE « DÉFENSE ET PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT »

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant. Éric DELEMAR, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, est vice-président de ce collège composé de six membres qui se sont réunis à trois reprises en 2024.

Le collège a notamment été consulté en matière de protection de l'enfance, à propos de défaillances dans la prise en charge et l'accompagnement d'une enfant par les services de l'aide sociale à l'enfance (décision n° 2024-055 précitée).

Illustrant le travail en transversalité de l'institution, ce collège a accueilli certains membres du collège « Lutte contre les discriminations » lors de discussions portant sur des réclamations relatives au port de signes ou tenues manifestant une éventuelle appartenance religieuse dans un établissement scolaire (décision n° 2024-110 précitée).

Enfin, les membres de ce collège ont également apporté leur contribution aux travaux sur le rapport annuel relatif au droit des enfants à un environnement sain.

### **M. Jérôme BIGNON**

Membre honoraire du Parlement, avocat honoraire  
(désigné par le Président du Sénat)

### **M<sup>me</sup> Odette-Luce BOUVIER**

Conseillère à la Cour de cassation  
(désignée par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour)

### **M<sup>me</sup> Pascale COTON**

Vice-Présidente du CESE  
Vice-Présidente de la CFTC  
(désignée par le Président du Conseil économique, social et environnemental)

### **M<sup>me</sup> Élisabeth LAITHIER**

Maire-Adjointe honoraire à Nancy  
Présidente du comité de filière petite enfance  
Experte-Référente petite enfance à l'AMF  
Présidente de l'Association pour la Promotion des Actions Médico-sociales Précoces de Lorraine  
(désignée par le Président du Sénat)

### **M. Samuel COMBLEZ**

Psychologue de l'enfance et de l'adolescence  
Directeur général adjoint de l'Association e-Enfance  
Directeur du 3018  
(désigné par le Président de l'Assemblée nationale)

### **M<sup>me</sup> Marie-Rose MORO**

Professeure de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent  
Cheffe de service de la Maison des adolescents de l'Hôpital Cochin  
(désignée par le Président de l'Assemblée nationale)

## **LE COLLÈGE « DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité. Céline ROUX, adjointe de la Défenseure des droits, est vice-présidente de ce collège composé de huit membres, qui se sont réunis à quatre reprises en 2024.

Les débats ont notamment porté sur des poursuites disciplinaires à recommander à la suite de manquements par des agents de l'administration pénitentiaire (décision n° 2024-045 précitée, concernant un détenu ayant subi une fouille à nu avant un placement au quartier disciplinaire incompatible avec son état de santé).

Par ailleurs, le collège a délibéré plusieurs fois sur des contrôles d'identité (décision n° 2024-019 précitée, sur le caractère discriminatoire du contrôle ; décision n° 2024-083 précitée, sur le manquement au devoir de discernement ; décision n° 2024-111, recommandant la modification de l'article 78-2 du code de procédure pénale).

Enfin, c'est après l'avis de ce collège que la Défenseure des droits a rendu la décision n° 2024-087 évoquée précédemment, relative à la gestion par les forces de l'ordre des incidents survenus lors de la finale de la Ligue des Champions, le 28 mai 2022, au Stade de France dans laquelle la Défenseure des droits recommande notamment l'activation systématique des caméras piétons dès lors que les forces de l'ordre font usage d'armes de toute nature, y compris de force intermédiaire.

### **M. Claude BALAND**

Préfet honoraire

Ancien Directeur général de la Police nationale  
(désigné par le Président du Sénat)

### **M. Alain FOUCHÉ**

Sénateur honoraire de la Vienne

Ancien membre de la Cour de justice de la République  
(désigné par le Président du Sénat)

### **M<sup>me</sup> Dominique de la GARANDERIE**

Avocate

Ancien Bâtonnier de Paris  
(désignée par le Président du Sénat)

### **M<sup>me</sup> Pascale MARTIN-BIDOU**

Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas  
(désignée par la Présidente de l'Assemblée nationale)

### **M. Yves NICOLLE**

Commissaire général honoraire  
(désigné par le Président de l'Assemblée nationale)

### **M. Olivier RENAUDIE**

Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Sorbonne  
(désigné par le Président de l'Assemblée nationale)

### **M. Jacky RICHARD**

Conseiller d'État honoraire  
(désigné par le vice-président du Conseil d'État)

### **M. Pierre VALLEIX**

Avocat général honoraire à la Cour de cassation  
(désigné par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour)

## **LE COLLÈGE « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET PROMOTION DE L'ÉGALITÉ »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations. George PAU-LANGEVIN, adjointe de la Défenseure des droits, est vice-présidente de ce collège composé de huit membres, qui se sont réunis à trois reprises en 2024.

Les discussions au sein de ce collège ont permis d'échanger sur certaines avancées jurisprudentielles, notamment la question de la loyauté de la preuve, après la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation du 22 décembre 2023 (n° 20-20.648 et 21-11.330) qui admet la preuve déloyale en matière civile dès lors qu'elle est indispensable à l'exercice des droits du justiciable et à la condition qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des parties.

Les membres du collège ont également donné leur avis, par exemple, sur la décision relative à un refus d'accès à un service opposé par une plateforme de mise en relation de particuliers pour la location d'un logement et fondé sur l'âge et le lieu de résidence de l'utilisateur (décision n° 2024-145 précitée).

Par ailleurs, ce collège a été consulté sur une réclamation dans le cadre de laquelle la décision prise par un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) public d'enfermer une résidente dans sa chambre pendant trois semaines a été considérée comme constituant une violation de la liberté d'aller et venir, mais également une discrimination directe fondée sur son état de santé, sa perte d'autonomie et sa situation de handicap (décision n° 2024-079).

### ***M<sup>me</sup> Gwénaële CALVÈS***

Professeure de droit public à l'Université de Cergy  
(désignée par le Président de l'Assemblée nationale)

### ***M. Stéphane CARCILLO***

Professeur affilié au Département d'Économie de Sciences Po  
Chargé de la division emploi et revenus à l'OCDE  
(désigné par le Président du Sénat)

### ***M. Éric CÉDIEY***

Directeur d'ISM CORUM  
(désigné par le Président de l'Assemblée nationale)

### ***M<sup>me</sup> Claire CHAGNAUD-FORAIN***

Conseillère départementale des Yvelines  
(désignée par le Président du Sénat)

### ***M<sup>me</sup> Marie-Françoise GUILHEMSANS***

Conseillère d'État  
(désignée par le vice-président du Conseil d'État)

### ***M. Daniel SABBAGH***

Directeur de recherche à Sciences Po (CERI)  
(désigné par le Président de l'Assemblée nationale)

### ***M<sup>me</sup> Karima SILVENT***

Directrice des ressources humaines du Groupe AXA  
Présidente de l'EPIDE  
(désignée par le Président du Sénat)

### ***M<sup>me</sup> Véronique SLOVE***

Conseillère honoraire à la Cour de cassation  
(désignée par la première présidente de la Cour de cassation)

## I ANNEXE 3 : COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

Les comités d'entente et de liaison sont des instances de concertation et de dialogue du Défenseur des droits avec la société civile. Ils se réunissent, autour de la Défenseure, deux fois par an et permettent d'échanger sur les actualités, préoccupations et recommandations des acteurs de terrain, de faire connaître les travaux et prises de position du Défenseur des droits et d'alimenter les réflexions sur les propositions de réformes et d'actions.

Il existe huit comités d'entente (avancée en âge, égalité femmes-hommes, handicap, LGBTI, origines, précarité, protection de l'enfance, santé) et deux comités de liaison, centrés sur la promotion de l'égalité au sein des pratiques professionnelles (acteurs de l'emploi et acteurs du logement privé).

Durant l'année 2024, dix-sept comités d'entente se sont réunis ainsi que quatre comités de liaison.

### COMPOSITION DES COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

#### **Comité d'entente « Avancée en âge » :**

- Allô Maltraitance des Personnes Âgées et Majeures Handicapées (ALMA)
- Association française des aidants
- Association parisienne de solidarité familles et amis de personnes âgées et de leurs familles (ASFAPADE)
- Fédération 3977 contre les maltraitances
- Fédération Internationale des Associations des Personnes Âgées (FIAPA)
- Fédération Nationale des Associations de l'Aide Familiale Populaire (FNAAFP)
- Fédération nationale des associations et amis des personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF)
- France assos santé
- Générations Mouvement (Aînés Ruraux)
- Les petits frères des pauvres
- Monalisa
- Old'up

- Réseau francophone des Villes Amies des Aînés (RFVAA)
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Union nationale France Alzheimer
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

#### **Comité d'entente « Égalité femmes/hommes » :**

- Administration moderne
- Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)
- Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE)
- Business and Professional Women France (BPW)
- Fédération nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF)
- Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)
- Femmes pour le dire, Femmes pour agir (FDFA)
- Femmes Solidaires
- Fondation des Femmes
- Grandes Écoles au Féminin
- La Cimade
- La Coordination française pour le lobby européen des femmes (LA CLEF)
- Laboratoire de l'égalité
- Mouvement Français pour Le Planning Familial (MFPF)
- Osez le Féminisme (OLF)

#### **Comité d'entente « Handicap » :**

- APF France Handicap
- Association nationale pour les personnes sourdaveugles (ANPSA)
- Autisme France
- Collectif Handicaps
- Confédération Française Pour La Promotion Sociale Des Aveugles Et Amblyopes (CFPSAA)



- Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés (APAJH)
- Fédération française des Dys
- FNATH, Association des accidentés de la vie
- Groupe Polyhandicap France (GPF)
- Groupement pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP)
- L'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (LADAPT)
- Nous aussi
- Paralysie cérébrale France
- Sésame Autisme
- Union des Associations Nationales pour l'Inclusion des Malentendants et des Sourds (Unanimes)
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI)

#### **Comité d'entente « LGBTI » :**

- Acceptess-T
- Act Up-Paris
- Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbiens (APGL)
- Association nationale d'Aide, de Défense Homosexuelle, pour l'Égalité des Orientations Sexuelles (ADHEOS)
- Association Nationale Transgenre
- Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transexuelles à l'Immigration et au Séjour (ARDHIS)
- Centre LGBTQI+ de Paris et d'Île-de-France
- Collectif éducation contre les LGBTIphobies en milieu scolaire
- CIA - Collectif Intersexe Activiste (CIA)
- Fédération LGBTI+
- Fédération total respect - Tjenbé Rèd!
- FLAG!
- Homoboulot
- Inter-LGBT
- L'autre Cercle
- Les enfants d'Arc-en-Ciel

- MAG Jeunes LGBT
- OUTrans
- Réseau d'Assistance aux Victimes d'Aggressions et de Discriminations à raison de leur orientation sexuelle, leur identité de genre et leur état de santé (RAVAD)
- SOS homophobie

#### **Comité d'entente « Origines » :**

- Association des Jeunes Chinois de France (AJCF)
- Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens (ANGVC)
- Conseil Représentatif des Associations Noires de France (CRAN)
- Conseil Représentatif des Français d'Outre-Mer (CREFOM)
- Fédération Nationale des Maisons des Potes (FNMP)
- Ligue des Droits de l'Homme (LDH)
- Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA)
- Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les peuples (MRAP)
- Romeurope
- SOS Racisme

#### **Comité d'entente « Précarité » :**

- ATD Quart Monde
- Centre d'action sociale protestant (CASP)
- Collectif ALERTE / UNIOPSS
- Emmaüs France
- Familles rurales
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fondation pour le logement des défavorisés
- Les Restos du Cœur
- Médecins du Monde
- Samu social de Paris
- Secours Catholique
- Secours populaire

**Comité d'entente « Protection de l'enfance » :**

- Agir ensemble pour les droits de l'enfant (AEDE)
- Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)
- Conseil Français des Associations des Droits de l'Enfant (COFRADE)
- Conseil national des barreaux (CNB)
- Convention nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE)
- Défense des Enfants International France (DEI)
- Enfance et Partage
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fédération Nationale des Administrateurs Ad Hoc (FENAACH)
- Fédération Nationale des Associations Départementales d'Entraide des Pupilles et Anciennes Pupilles de l'État (FNADEPAPE)
- Fondation Droit d'enfance
- Fondation pour l'enfance
- Groupe SOS Jeunesse
- La Voix de l'Enfant
- SOS Villages d'Enfants
- UNICEF France

**Comité d'entente « Santé » :**

- Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS)
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratif sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- Aides
- Association Sparadrap
- Comité pour la santé des exilés (COMEDE)
- Croix Rouge française
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fédération française des diabétiques
- France assos santé
- Ligue nationale contre le cancer
- Médecins du monde
- Secours populaire

- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratif sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

**Comité de liaison des acteurs de l'emploi :**

- À Compétence Égale
- Association Française des Managers de la Diversité (AFMD)
- Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)
- Association pour l'emploi des cadres (APEC)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP)
- Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Pôle Emploi
- Prism'emploi / The Adecco Group
- Union Nationale des Missions Locales (UNML)

**Comité de liaison des acteurs du logement privé :**

- Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM)
- Foncia groupe
- Laforêt franchise SAS
- Orpi France
- Seloger.com
- Syndicat National des professionnels immobiliers (SNPI)
- UNIS
- UNIS Île-de-France
- Union Nationale pour la propriété immobilière (UNPI)

## I NOTES

- <sup>1</sup> Ipsos, *Fractures françaises*, 12<sup>e</sup> édition, novembre 2024.
- <sup>2</sup> FRA, *Être noir dans l'UE*, 2023.
- <sup>3</sup> FRA, *Être musulman dans l'UE*, 2024.
- <sup>4</sup> FRA, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism*, 2024.
- <sup>5</sup> INSEE, *France, portrait social*, 2024.
- <sup>6</sup> J. Lê, O. Rouhban, P. Tanneau et al., « *En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste* », Insee Première, juill. 2022, n° 1911.
- <sup>7</sup> Centre d'observation de la société, « *De moins en moins de Français estiment que les immigrés sont trop nombreux* », 10 novembre 2023.
- <sup>8</sup> CERD, Obs. finales CERD/C/FRA/CO/22-23, 14 déc. 2022, concernant le rapport de la France valant vingt-deuxième et vingt-troisième rapports périodiques, p. 3.
- <sup>9</sup> D. Anne, A. Bagayoko, S. Chareyron, Y. L'Horty (ONDES), *Discrimination à l'embauche des femmes voilées en France : un test sur l'accès à l'apprentissage*, Rapport d'étude n° 24-04.
- <sup>10</sup> Défenseur des droits, *Les discriminations des seniors dans l'emploi : 17e baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi*, 2024, p. 20.
- <sup>11</sup> V. à cet égard ce que le Défenseur des droits avait déjà pu relever dans son rapport *Discriminations et origines : l'urgence d'agir*, 2020, p. 31.
- <sup>12</sup> J. Lê, O. Rouhban, P. Tanneau et al., « *En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste* », Insee Première, juill. 2022, n° 1911.
- <sup>13</sup> Cass. soc., 19 oct. 2011, n° 09-72.672 ; Cass. soc., 10 nov. 2016, n° 15-19.736.
- <sup>14</sup> CJCE, 10 juill. 2008, n° C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn*.
- <sup>15</sup> Cass. soc., 20 sept. 2023, n° 22-16.130.
- <sup>16</sup> Cass. soc., 15 mai 2024, n° 22-16-287. V. également : Cass. soc., 14 nov. 2024, n° 23-17.917.
- <sup>17</sup> Cass. crim., 15 juin 1993, n° 92-82.509 ; Cass. crim., 27 janv. 2010, n° 09-83.395 ; Cass. crim., 31 janv. 2012, n° 11-85.464.
- <sup>18</sup> Cass. ass. plén., 22 déc. 2023, n° 20-20.648 et n° 21-11.330.
- <sup>19</sup> L. n° 2022-401, 21 mars 2022, visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte : JORF n° 68 du 22 mars 2022.
- <sup>20</sup> CA Aix-en-Provence, 14 fév. 2019, n° 18-08647.
- <sup>21</sup> Défenseur des droits (avec la Mission de recherche Droit & Justice), *Multiplication des critères de discrimination : enjeux, effets et perspectives*, Actes de colloque, 2019.
- <sup>22</sup> Défenseur des droits, déc. n° 2022-182, 23 janv. 2023, relative aux difficultés rencontrées par un enfant de quatre ans au sein de son école privée sous contrat d'association avec l'État en raison des demandes de la direction de modifier son apparence physique, en l'occurrence, sa coupe de cheveux de type « afro », pour poursuivre sa scolarité au sein de l'établissement. V. également décision-cadre, n° 2019-205, 2 oct. 2019, relative aux discriminations fondées sur l'apparence physique.
- <sup>23</sup> V. en ce sens la question prioritaire de constitutionnalité transmise par la Cour de cassation au Conseil constitutionnel : Cass. soc., 4 déc. 2024, n° 24-15.269.
- <sup>24</sup> V. également : règlement amiable n° 2024-067, 5 juill. 2024, relatif à l'accueil d'une élève en situation de handicap au collège avec son chien d'assistance.
- <sup>25</sup> V. également : rappel à la loi n° 2024-015, 11 avr. 2024, relatif à un refus de soins discriminatoire.
- <sup>26</sup> CAA Paris, 9<sup>e</sup> ch., 18 oct. 2024, n° 23PA02755.
- <sup>27</sup> Défenseur des droits, avis n° 23-06, 13 nov. 2023, sur la proposition de loi visant à lutter plus efficacement contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques.
- <sup>28</sup> V. Défenseur des droits, décision-cadre n° 2021-065, 12 avr. 2021, portant sur le harcèlement sexuel dans les forces de sécurité publique.
- <sup>29</sup> Code général de la fonction publique, art. L. 530-1.
- <sup>30</sup> Code du travail, art. L. 1153-6.
- <sup>31</sup> L. Challe, S. Chareyron, Y. L'Horty, P. Petit, *Prévenir les discriminations par une action de formation : une évaluation*, Rapport de recherche n° 2024-13.
- <sup>32</sup> Cour des comptes, *Rapport relatif à l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2024.
- <sup>33</sup> Défenseur des droits, *Droit des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme*, 2024.
- <sup>34</sup> CJUE, 19 déc. 2024, n° C-664/23 (concernant la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine).
- <sup>35</sup> Cf. *supra* « 1. Des dématérialisations à marche forcée des services publics ».
- <sup>36</sup> Il s'agit ici des appels pour une première demande. Jusqu'en mars 2023, les appels passés dits « détenus » pouvaient émaner soit de détenus eux-mêmes soit de leur famille. Depuis mars 2023, la ligne 3141 a été créée et réservée uniquement aux détenus.
- <sup>37</sup> Un délégué peut exercer dans plusieurs établissements pénitentiaires.
- <sup>38</sup> L. n° 2024-42, 26 janv. 2024, pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration : JORF n° 22 du 27 janvier 2024.

<sup>39</sup> L. n° 2005-102, 11 févr. 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : JORF n° 36 du 12 février 2005.

<sup>40</sup> L. n° 2013-595, 8 juill. 2013, d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : JORF n° 157 du 9 juillet 2013.

<sup>41</sup> V. Hugo, *Les Misérables*, 1862, Partie I, livre V, chapitre V.

<sup>42</sup> Cons. constit., 27 juill. 1994, n° 94-343/344 DC, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*.

<sup>43</sup> L. org. n° 2022-400, 21 mars 2022, visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte : JORF n° 68 du 22 mars 2022.

<sup>44</sup> Le réseau NEIWA a été créé en 2019 à la suite de l'adoption par l'Union européenne de la directive n° 2019/1937 sur la protection des lanceurs d'alerte. Il constitue une plateforme de coopération et d'échange de connaissances et d'expériences dans le domaine de l'intégrité et de la protection des lanceurs d'alerte.

<sup>45</sup> Dans le même sens, v. CEDH, gd. ch., 9 avr. 2024, req. n° 53600/20, § 489.

<sup>46</sup> V. p. 31, « Améliorer le dispositif de l'action de groupe »

<sup>47</sup> V. p. 70, « L'inclusion social des élèves en situation de handicap »

<sup>48</sup> V. p. 98, ajouter un renvoi vers « L'avis sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté... »

<sup>49</sup> L. n° 2024-317, 8 avr. 2024, portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie : JORF n° 83 du 9 avril 2024.

<sup>50</sup> V. p. 23, « étude recours université »

<sup>51</sup> L'ECRI est une instance indépendante créée par le Conseil de l'Europe pour évaluer les actions des États membres pour lutter contre le racisme, les discriminations, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

<sup>52</sup> V. p. 92, la partie sur l'intelligence artificielle.

<sup>53</sup> V. p. 85, la partie sur les lanceurs d'alerte.

<sup>54</sup> V. p. 77, la partie sur la déontologie.

<sup>55</sup> V. p. 85, la partie sur les lanceurs d'alerte.

**Éditrice de la publication :** Claire Hédon

**Directrice de la publication :** Mireille Le Corre

**Coordinateur de la rédaction :** Jimmy Charruau

**Conception et réalisation :** Défenseur des droits - Direction de la presse et de la communication

**Crédits :** Getty Images, Christophe Da Silva, Mathieu Delmestre, Disp-Paris, Jacques Witt.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

