



Synthèse  
**2011**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**  
defenseurdesdroits.fr



<b>Éditorial</b> .....	<b>1</b>
------------------------	----------

## **Chapitre 1 :**

<b>Une institution nouvelle pour un meilleur accès des citoyens au droit</b> .....	<b>4</b>
Un Défenseur des droits, trois collègues, quatre secteurs d'intervention.....	5
Une stratégie d'intervention, de prévention et de réforme.....	5

## **Chapitre 2 :**

<b>Le rapprochement des services et l'organisation en pôles et départements</b> .....	<b>10</b>
---	-----------

## **Chapitre 3 :**

<b>Le bilan d'activité du Défenseur des droits</b> .....	<b>12</b>
Une activité soutenue, l'évolution des réclamations.....	12
La médiation avec les services publics une action plus que jamais indispensable.....	15
La lutte contre les discriminations : prévenir et combattre .....	20
La protection des enfants : intervenir et sensibiliser .....	23
La déontologie de la sécurité : des interventions plus nombreuses.....	27

<b>Annexe</b> .....	<b>30</b>
---------------------	-----------

L'action internationale : un vecteur des valeurs de la France.....	30
--	----



**M. Dominique Baudis,  
Défenseur des droits**

C'est une société en voie de déshumanisation que décrivaient l'an dernier les responsables des quatre autorités aujourd'hui regroupées dans le cadre du Défenseur des droits.

Une société au bord de la crise de nerfs pour le médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, qui alertait sur le *burn-out*.

Une société blessée par le « fléau des discriminations », dont le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

(Halde), Éric Molinié, rappelait qu'« elles sont une forme d'injustice particulièrement révoltante qui mine le pacte républicain ».

Une société où « la précarité touche près de 2 millions d'enfants en France » constatait la Défenseuse des enfants, Dominique Versini.

Une société où l'autorité indépendante chargée de veiller à la déontologie de la sécurité rencontrait « des difficultés, des oppositions, des échecs » dans sa mission de défense des Droits de l'homme, écrivait Roger Beauvois, président de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité (Cnds).

Ce tableau brossé par mes prédécesseurs donne la mesure de la tâche et de l'urgence. Il traduit une crise de confiance : notre République est-elle capable de se hisser à la hauteur de ses idéaux ? Il exprime une profonde aspiration à ce que soient mieux garantis, et de façon concrète, les droits et libertés, l'égalité et la solidarité, qui fondent le pacte républicain.

Face à un tel constat, la République pouvait-elle se résigner et rester sourde aux alertes des autorités chargées de faire respecter les droits ? Pouvait-elle laisser les citoyens se débattre au milieu des difficultés qu'ils rencontrent, que ce soit à la suite d'une erreur commise par une administration, du fait d'une discrimination prohibée par la loi, pour faire prévaloir les droits des enfants ou apporter réparation à celui qui a été victime d'un manquement aux règles de déontologie des forces de l'ordre ?

Avec la création du Défenseur des droits, la République a relevé le défi en offrant à chacun un nouveau moyen de mieux faire respecter ses droits et ses libertés grâce à une institution accessible à tous et armée de pouvoirs juridiques plus étendus que ceux dont disposaient les autorités administratives indépendantes aujourd'hui regroupées.

La révision constitutionnelle a créé une institution *indépendante* qui se doit également d'être *impartiale*. Si son indépendance est garantie par les dispositions de la loi organique, son impartialité relève d'une démarche qui lui incombe et qui repose notamment sur la transparence et le caractère contradictoire de ses procédures.

La gratuité, la simplicité de la saisine, qui peut s'effectuer en ligne, la possibilité de nous saisir directement sur l'ensemble des missions, contribuent à faire du Défenseur des droits une institution *accessible*, au service des citoyens et à *l'écoute* de leurs difficultés.

Chargé par les pouvoirs exécutif et législatif de construire et de faire vivre cette institution nouvelle, je mesure la responsabilité qui m'incombe. Une feuille de route guide mon action. En effet, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, j'ai présenté un projet devant les parlementaires et j'ai entendu les propositions formulées par les députés et les sénateurs, qui ont ensuite approuvé ma nomination<sup>1</sup>.

Dès mon entrée en fonction, le 23 juin 2011, je me suis attaché à mettre en œuvre les cinq engagements de ce projet. Le présent rapport en rend compte et montre combien, en moins d'un an, les quatre institutions fusionnées ont opéré une véritable mutation. Celle-ci aura permis, tout en préservant les acquis de chacune d'entre elles, de mutualiser les compétences.

#### **Fusion des moyens sans confusion des missions**

Sensible à l'inquiétude légitime de ceux qui ont pu craindre une dilution des missions et une perte d'acuité dans leur exercice, notre institution a sauvegardé les acquis et les spécificités des 4 autorités regroupées.

D'une part, leurs collaborateurs sont toujours au service de la défense des droits qui continue de bénéficier de leur expérience et de leur engagement. Grâce à eux, ceux qui font appel au Défenseur des droits trouvent une réponse dont la pertinence se fonde sur une expertise reconnue. Les équipes ont poursuivi le traitement des réclamations, les actions de promotion des droits et l'élaboration des propositions de réforme.

D'autre part, pour la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, pour la défense des enfants et pour la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits bénéficie des avis de trois collèges spécialisés composés de personnalités qualifiées dont certaines siégeaient déjà dans les collèges de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds).

Enfin, chargée de la lutte contre les discriminations, au service de ces trois missions, la loi organique entoure le Défenseur des droits de trois adjoints. Ont été nommées sur ma proposition trois adjointes : Mme Marie

1. 49 parlementaires se sont exprimés pour, soit 74 %, et 17 contre, soit 26 %.

Derain, Défenseure des enfants, Mme Maryvonne Lyazid et de la promotion de l'égalité et Mme Françoise Mothes, chargée de la déontologie de la sécurité. Elles m'apportent leurs conseils, assurent à mes côtés la vice-présidence des collèges relevant de leurs compétences et elles représentent l'Institution en différentes circonstances. Un Délégué général à la médiation avec les services publics, M. Bernard Dreyfus, est chargé du suivi de cette mission auprès du Défenseur des droits.

Le nombre de réclamations concernant la défense des enfants a progressé de 20 %. Pour la mission Déontologie de la sécurité l'augmentation dépasse les 100 %. Cette hausse des saisines rassurera ceux qui craignaient un tarissement.

#### **Utiliser pleinement les capacités juridiques de la nouvelle Institution**

Le législateur organique a confié au Défenseur des droits une gamme complète d'outils juridiques lui permettant d'adapter sa réponse aux situations dont il est saisi, quelle que soit la mission concernée.

En premier lieu, l'auto-saisine. Cette faculté a permis de se saisir d'office, avec l'accord des victimes ou de leurs familles. Par exemple, un groupe de personnes sourdes et malentendantes qui s'était vu refuser l'embarquement sur un vol. Autre exemple, ce jeune garçon grièvement blessé par les forces de l'ordre au cours d'une manifestation à Mayotte, l'automne dernier. En matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits examine toute situation ayant abouti à un décès. L'Institution a déjà été amenée à le faire à trois reprises.

En deuxième lieu, de véritables pouvoirs d'investigation ont été confiés au Défenseur des droits. Ils vont de la simple demande d'explications par écrit au contrôle physique sur place. Par exemple des vérifications dans les centres de rétention administrative afin d'y constater la présence de mineurs. Cette prérogative étendue à la défense des enfants a permis d'obtenir qu'il soit mis fin à ces situations qui méconnaissent la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'homme.

En troisième lieu, le Défenseur des droits dispose de réels moyens pour développer une culture de la protection des droits. Le règlement amiable joue dans ce contexte un rôle de premier plan dans les moyens d'action que peut mobiliser notre institution : conformément aux vœux de l'Union européenne comme de nos juridictions nationales, le recours à des modes non contentieux de règlement des conflits est privilégié, sur toute la gamme de ces modalités d'intervention, du gré à gré informel à la transaction pénale sous le contrôle du Parquet.

En quatrième lieu, alors que l'action de trois des institutions<sup>2</sup> qui lui préexistaient s'arrêtait devant la porte des tribunaux, la capacité du Défenseur des droits à se faire entendre dans un conflit soumis au juge, national

ou européen, lui permet d'accompagner pleinement les victimes dans la reconnaissance et la réparation des torts qui leur sont causés.

Par ailleurs, l'action juridique du Défenseur des droits, sur le plan des saisines individuelles comme de la formulation de propositions de réformes ou de la promotion des droits, de l'égalité et des libertés tend à faire évoluer la loi et les pratiques, au service d'une société fondée sur l'égalité digne de tous.

Le croisement des expériences et des savoir-faire des agents réunis au sein du Défenseur des droits a permis, en quelques mois, de développer des modes d'intervention inédits au service de chacune des missions qui lui sont confiées.

Une relation de confiance avec le Parlement est une condition essentielle pour ancrer le Défenseur des droits dans notre paysage institutionnel ainsi qu'un gage de son efficacité. D'ores et déjà, le travail engagé avec le Sénat et l'Assemblée nationale, notamment à travers des échanges fréquents avec les commissions parlementaires, atteste de la qualité et de la fluidité de cette relation.

Le Défenseur des droits et ses équipes doivent être en permanence à l'écoute de la société civile, des associations et des organisations représentatives. Instance clé dans le débat démocratique, à la fois observateur et acteur de la société, il lui revient non seulement de lutter contre les discriminations, l'arbitraire, l'injustice... mais aussi de permettre, par le dialogue, de construire de nouvelles perspectives, de faire évoluer le droit et les pratiques, de mieux comprendre la société et de contribuer à la faire progresser vers toujours plus de justice, de liberté et d'égalité.

#### **Rendre un meilleur service aux citoyens sans demander davantage aux contribuables**

Un nombre significatif de réclamations pouvait relever de la compétence de plusieurs des quatre autorités fusionnées au sein du Défenseur des droits, dotés de prérogatives nouvelles et étendues.

En premier lieu, la création du Défenseur des droits a permis d'ouvrir une entrée unique qui simplifie grandement la saisine par le réclamant, qui n'a plus à s'interroger sur l'institution compétente pour traiter d'une situation dans laquelle il a été porté atteinte à ses droits et qui peut relever de plusieurs chefs de saisines.

Ainsi en est-il de la question de la scolarisation des élèves en milieu ordinaire dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances et la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Celle-ci faisait l'objet de travaux parallèles au sein de la Halde, du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants, chacun au titre des missions qui lui étaient confiées. Désormais, de tels sujets sont d'emblée traités de façon transversale dans l'Institution, en prenant en compte l'ensemble des droits garantis par les différents textes.

2. Médiateur de la République/Défenseur des enfants/ Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Cette simplification de l'accès aux droits facilite les démarches des citoyens qui font appel à nous.

En deuxième lieu, la création d'un service de recevabilité unique permet immédiatement l'orientation la plus favorable au traitement rapide et efficace du dossier. À cet égard, la mise en place d'une application informatique unique appelée à assurer l'enregistrement, l'archivage et la traçabilité de l'ensemble des réclamations constitue un projet stratégique majeur qui aura mobilisé des crédits substantiels.

Le rapprochement des services dans le cadre d'une institution unique crée les synergies indispensables entre des entités qui, auparavant, agissaient séparément les unes des autres. On peut prendre l'exemple du Pôle Santé : il coopère désormais étroitement au traitement de certaines des réclamations adressées au Pôle Déontologie de la sécurité, à celui de la Défense des enfants, ou pour des discriminations pour raisons de handicap ou d'état de santé. Son expertise est précieuse, ce qui n'était pas envisageable lorsque les autorités étaient séparées.

Troisièmement, le Défenseur des droits peut recourir à des modes d'intervention gradués, qu'il s'agisse de la recommandation en droit ou en équité, du règlement amiable des conflits, de la transaction civile ou pénale... Ces différents modes d'intervention permettent désormais à chacune des missions inscrites dans la loi de mieux répondre aux réclamations qui lui sont adressées.

#### **Le réseau des délégués, garants de la proximité**

Lors de mon audition par le Parlement le 15 juin 2011, je me suis engagé à « faire du Défenseur des droits une institution de proximité grâce au maillage territorial », avec un accent porté sur les départements d'outre-mer et la compétence en matière de défense des enfants, en unifiant les réseaux des trois autorités qui en disposaient. Les délégués établissent avec les citoyens une relation de proximité grâce aux 411 bénévoles, tous expérimentés, qui apportent leur compétence et leur engagement au service de ceux qui s'adressent au Défenseur des droits. Ce contact est essentiel pour réhumaniser les relations entre les administrés et les pouvoirs publics.

L'objectif est de donner à chaque réclamant, partout en France, l'opportunité de bénéficier d'une écoute. Quelle que soit la raison qui amène une personne à solliciter le Défenseur des droits, il est indispensable que chaque délégué soit à même de la recevoir, de l'écouter, de l'orienter dans ses démarches et d'enregistrer son dossier. Ceci a été mis en place grâce à une formation suivie par l'ensemble des délégués.

#### **L'international**

Je mesure l'importance du legs international des quatre autorités précédentes et l'intérêt que nos nombreux partenaires internationaux manifestaient à l'égard d'une institution nouvelle.

Qu'il s'agisse de l'Organisation des Nations Unies (ONU), du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, nous sommes associés à l'ensemble des travaux de réflexion et d'évaluations portant sur la protection des Droits de l'homme et des droits fondamentaux. Nos agents sont reconnus pour leur compétence. Ils portent la parole de l'institution dans des réseaux spécialisés tels que, par exemple, le réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations European Network of Equality Bodies (Equinet).

J'ai rencontré le nouveau président de la Cour européenne des Droits de l'homme, Sir Nicolas Dusan Bratza et le juge français, M. André Potocki, afin qu'ensemble nous envisagions les modalités de notre coopération au service des droits et la faculté pour le Défenseur des droits de pouvoir déposer des observations devant la Cour dans le cadre d'un litige, et de contribuer au suivi de l'exécution des arrêts de la Cour concernant la France. Ces initiatives se sont traduites par une intervention systématique de l'Institution pour éviter que les parents accompagnés de mineurs soient placés en centre de rétention administrative, pratique réprouvée par le juge européen.

Les travaux engagés dans le cadre de partenariats bilatéraux (Macédoine, Québec, Liban) ou multilatéraux (partenariat oriental avec l'Europe de l'Est et le Caucase) permettent des transferts de savoir et des partages d'expérience.

Ces démarches contribuent au développement de la démocratie dans différentes aires géopolitiques proches, en particulier les espaces francophones et méditerranéens.

Ce premier rapport annuel rend compte d'une période de transition : d'abord un trimestre durant lequel les quatre autorités administratives indépendantes fonctionnaient de manière autonome ; ensuite un trimestre d'incertitude après l'adoption de la loi organique du 29 mars 2011 jusqu'à la nomination du Défenseur des droits le 22 juin ; enfin, un semestre d'installation et de démarrage de la nouvelle Institution.

Rien n'aurait été possible sans les compétences et l'implication des équipes regroupées au sein du Défenseur des droits. Leur mobilisation et leur expertise constituent le socle sur lequel les individus peuvent s'appuyer pour faire respecter leurs droits et libertés. L'action décisive des délégués bénévoles sur les territoires témoigne également d'un engagement civique au service des droits et de l'égalité, auquel je tiens à rendre un hommage très sincère.



## Une Institution nouvelle pour un meilleur accès des citoyens au droit



L'article 71-1 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, crée un Défenseur des droits. S'inspirant du succès rencontré en Espagne par le Défenseur du Peuple, cet article apporte une consécration constitutionnelle à la mission de protection des droits assurée par un ensemble d'autorités indépendantes, auxquelles il se substitue. Il donne davantage de **cohérence et de lisibilité** à notre système de protection des droits, **pour le plus grand bénéfice des usagers**.

L'ancrage dans la Constitution donne au Défenseur des droits **une assise juridique supérieure** à celles dont jouissaient les autorités administratives indépendantes intégrées.

La loi organique du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits les missions exercées précédemment par quatre autorités administratives indépendantes distinctes : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

Le Défenseur des droits dispose de **fortes garanties d'indépendance** : il ne peut recevoir aucune instruction d'une autorité, d'une personne ou d'un groupe de pression, son mandat est non renouvelable et non révocable, et il bénéficie d'un régime d'immunité lui permettant de mener à bien ses missions. Il est soumis à un régime strict d'incompatibilité.

## UN DÉFENSEUR DES DROITS, TROIS COLLÈGES, QUATRE SECTEURS D'INTERVENTION

Le Défenseur des droits a succédé à quatre autorités distinctes.

C'est pourquoi le Parlement a doté le Défenseur des droits de trois adjoints, placés sous son autorité, afin d'assurer une **identification de ses différents secteurs d'intervention et de répondre au risque de dilution des missions des anciennes autorités.**

Dès le 13 juillet 2011, conformément à l'article 11 de la loi organique, le Défenseur des droits a demandé au Premier Ministre de désigner trois adjointes :



**Mme Marie Derain**, en charge du domaine de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, chargée de la défense des enfants ;



**Mme Françoise Mothes**, en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité ;



**Mme Maryvonne Lyazid**, en charge du domaine de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ;



Par ailleurs, le Défenseur des droits a nommé, le 3 août 2011, **M. Bernard Dreyfus** délégué général à la Médiation avec les services publics. Il occupait jusque-là les fonctions de délégué général du Médiateur de la République.

Les missions des trois adjointes et du délégué général à la Médiation sont de deux ordres :

- **Ils représentent l'Institution** : ils représentent régulièrement le Défenseur des droits auprès de la société civile lors de manifestations ou de réunions publiques nationales et internationales ; par ailleurs, les trois adjointes assurent la vice-présidence des trois collèges.
- **Ils ont un rôle de conseil et d'appui** : les adjointes et le délégué général ayant chacun un domaine d'expertise particulier, ils apportent au Défenseur des droits leurs compétences et leur expérience pour traiter des affaires complexes.

Le Défenseur des droits bénéficie de **l'expertise** de trois collèges consultatifs. Il préside de droit chacun de ces collèges, dont l'avis est requis sur toute question nouvelle. Ce regard pluridisciplinaire éclaire la prise de décisions du Défenseur des droits.

## UNE STRATÉGIE D'INTERVENTION, DE PRÉVENTION ET DE RÉFORME

Dès sa création, le Défenseur des droits a développé **un mode d'intervention original**, capitalisant sur l'expérience acquise par les précédentes autorités, en lui insufflant une dynamique propre à la nouvelle Institution. Pour se faire, il s'appuie sur des prérogatives plus amples et une approche globale de la protection et de la promotion des droits.

**Le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne physique ou morale, y compris par un mineur qui souhaiterait invoquer la protection de ses droits.** Il « *apprécie si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés appellent une intervention de sa part* ». (Voir encadré page suivante)

## UNE INSTITUTION NOUVELLE POUR UN MEILLEUR ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT

### QUI PEUT SAISIR LE DÉFENSEUR DES DROITS D'UNE RÉCLAMATION INDIVIDUELLE ?

Au-delà de **la saisine directe**, ouverte à toute personne directement intéressée, une faculté de saisine est par ailleurs prévue en faveur :

Dans tous les cas :

- des ayants droit d'une personne dont les droits et libertés sont en cause ;
- des parlementaires nationaux et des élus français au Parlement européen ;
- du Médiateur européen, actuellement M. P. Nikiforos Diamandouros ;
- des homologues étrangers du Défenseur des droits.

Au titre de la protection des droits de l'enfant, il peut en outre être saisi :

- par tout membre de la famille du mineur concerné ;
- par les services médicaux ou sociaux ;
- par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans et statutairement impliquée dans la défense des droits de l'enfant.

Au titre de la lutte contre les discriminations, il peut être saisi par toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et statutairement impliquée dans la lutte contre les discriminations, dès lors que la victime a manifesté son accord.

Au titre du respect des règles de déontologie dans le domaine de la sécurité, il peut être saisi par tout témoin de faits pouvant constituer un manquement.

## 1 Les modes d'intervention

Au-delà de la saisine par les réclamants, le Défenseur des droits dispose d'une gamme de **pouvoirs diversifiés** lui permettant de s'adapter à une multitude de situations. Ses prérogatives sont les suivantes.

### 1 / LA SAISINE D'OFFICE

Le Défenseur des droits peut désormais se saisir en toutes circonstances d'un cas entrant dans le champ de ses compétences. Si la personne concernée (ou ses ayants-droit) est identifiée, elle doit être avertie et reste libre de refuser l'intervention du Défenseur des droits (sauf lorsqu'est en cause l'intérêt supérieur d'un enfant).

Le 21 septembre 2011, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de la situation rencontrée par un groupe de voyageurs sourds et malentendants, empêchés d'embarquer à bord d'un vol de la compagnie Air Méditerranée à cause de leur handicap.

## 2 / L'INTERVENTION DEVANT LES JURIDICTIONS

Dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision de présenter des observations devant les juridictions civiles, administratives ou pénales dans un dossier dont il est saisi. Cette faculté était jusqu'ici réservée à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Pour les trois autres autorités, leur action s'arrêtait devant la porte des tribunaux : ni le Médiateur de la République ni la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) ne pouvaient intervenir dans le cadre d'un procès ; quant au Défenseur des enfants, il s'était même vu expressément interdire, de par la loi qui l'a institué, d'intervenir dans des affaires où une procédure était engagée devant une juridiction.

Au regard de ses nouvelles attributions et de l'élargissement de ses pouvoirs, le Défenseur des droits a présenté en 2011 des observations devant les juridictions dans 62 dossiers.

## 3 / LE DROIT DE SUITE

Le Défenseur des droits peut s'appuyer sur une nouvelle prérogative générale et déterminante que lui a octroyée la loi, celle de pouvoir exercer un véritable « droit de suite » sur les recommandations qu'il prononce.

Là où ses prédécesseurs devaient se borner à transmettre une recommandation à la personne mise en cause, le Défenseur des droits peut, en l'absence de réaction de celle-ci ou d'insuffisance de sa réponse, exercer un pouvoir d'injonction, émettre un ordre exprès et solennel de se mettre en conformité dans un délai qu'il fixe avec le contenu de la recommandation. S'il n'est pas donné suite à l'injonction, le Défenseur des droits établit et rend public un rapport spécial.

Le 25 novembre 2009, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) a été saisie des circonstances du décès de M. M. B. à la suite d'une intervention de fonctionnaires de police. À l'issue de l'enquête, poursuivie par le Défenseur des droits, ce dernier a adressé sa décision assortie de recommandations individuelles et générales, prise après avis unanime du collège de la déontologie de la sécurité, au Ministre de l'Intérieur et lui a donné un délai de deux mois, à compter de la réception de sa décision, pour lui faire part des suites données à ses recommandations.

N'ayant reçu aucune réponse dans le délai imparti, le Défenseur des droits, a envoyé, le 17 février 2012, un second courrier au Ministre. Il lui a rappelé son obligation de réponse et lui a également fait part de son désaccord sur la position du précédent Ministre de l'Intérieur dans des affaires graves antérieurement traitées par la Cnds, consistant à ne prévoir l'introduction de poursuites disciplinaires « le moment venu », sans autre précision. Le Défenseur des droits, ayant reçu la réponse du Ministre en date du 7 mars 2012, en a donné connaissance au Collège de la déontologie de la sécurité et après l'avis unanime de celui-ci, a décidé qu'un rapport spécial serait rendu public, conformément aux articles 29 de la loi organique du 29 mars 2011 et 17 du décret du 29 juillet 2011. (MDS 2009-207)

## 4 / L'INVESTIGATION

Le Défenseur des droits dispose en premier lieu de **moyens généraux d'information classiques** (demande d'explications et communications de pièces). Néanmoins, leur exploitation peut donner lieu à des recherches approfondies de nature à mettre au jour des pratiques illégales. En second lieu, le Défenseur des droits peut convoquer la personne mise en cause (qui peut se faire accompagner par un conseil de son choix), auditionner les personnes concernées ou conduire d'une vérification sur place (dans les locaux administratifs ou privés, les moyens de transport accessibles au public, les locaux professionnels...), le cas échéant sous le contrôle d'un juge.

Suite à l'arrêt de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), *Popov c/ France* du 19 janvier 2012, qui a condamné la France pour la rétention de mineurs dans un centre de rétention administratif, le Défenseur des droits a, dans chaque situation où la présence de mineurs lui était signalée, déclenché une vérification sur place. Ces opérations ont été menées dans une dizaine de centres. À chaque fois, une solution alternative d'hébergement d'urgence a été trouvée pour ces enfants.

## 5 / LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Désormais le Défenseur des droits dispose d'une capacité d'intervention dans le règlement des différends face à deux grands types de réclamations, celles qui trouvent leur origine dans divers dysfonctionnements et celles provoquées par une faute.

**Les réclamations relevant du domaine de l'erreur, de l'incompréhension, ou encore du dysfonctionnement relèvent du règlement amiable.**

L'intervention du Défenseur des droits s'inscrit dans une logique inspirée par le souci d'apporter une réponse rapide et pragmatique, de nature à prévenir un règlement par la voie contentieuse. La résolution de ce type de différends peut emprunter plusieurs voies (qui toutes supposent l'accord des parties en présence).

### • Le règlement informel

Il se traduit le plus souvent par des échanges de courriers sans formalisme particulier, c'est le mode d'intervention privilégié des délégués du Défenseur des droits.

### • La recommandation en vue d'un règlement en droit

Elle se formule dès lors qu'une réponse juridique de principe clairement identifiée le permet.

## UNE INSTITUTION NOUVELLE POUR UN MEILLEUR ACCÈS DES CITOYENS AU DROIT

Antoine et Thomas bénéficient d'une Allocation adulte handicapée (AAH). Clément, lui, dispose d'une pension d'invalidité. Chacun d'eux est à la recherche d'un logement en location et fait appel aux services d'un groupe immobilier. Leurs demandes sont systématiquement écartées. Au terme d'une enquête menée dans les agences concernées (tests, entretiens téléphoniques...), le Défenseur des droits constate que c'est la nature des revenus qui était mise en avant pour ne pas donner suite aux demandes de location. Au prétexte de garantir aux propriétaires le recouvrement effectif de leurs loyers, les agences de ce groupe considèrent que seuls les titulaires de revenus saisissables ou professionnels peuvent voir leurs dossiers retenus. Le Défenseur des droits estime qu'il s'agit là d'une pratique qui génère une discrimination. Il a exigé et obtenu du groupe immobilier que des consignes soient données à toutes les agences adhérentes pour que cessent ces pratiques.

### • La recommandation en vue d'un règlement en équité

Faculté jusqu'ici réservée au Médiateur de la République et au Défenseur des enfants, elle est désormais expérimentée dans certains cas avec succès en matière de lutte contre les discriminations.

Toujours dans le cadre de la résolution amiable, d'autres voies peuvent être recommandées : la recommandation en vue d'engager une médiation ; la transaction civile ou administrative et la recommandation en vue de conclure une transaction pénale.

**Les réclamations relevant du domaine de la faute, du manquement** (constitutifs d'une infraction grave, voire d'un délit) ou de la responsabilité. Dans ces hypothèses, le Défenseur des droits privilégie une perspective de **sanc-tion** qu'il appartiendra à l'autorité administrative ou judiciaire de prendre. Cette approche peut l'engager dans trois directions.

### • Le soutien à l'accès au droit

Lorsqu'un délit de discrimination est constitué ou que la protection des droits de l'enfant est

en cause, le Défenseur des droits peut exercer une mission d'assistance pré-juridictionnelle auprès du réclamant dans la constitution de son dossier, en l'orientant vers la procédure contentieuse la mieux adaptée.

### • L'intervention devant l'autorité disciplinaire

Dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision de saisir l'autorité disciplinaire pour demander à celle-ci d'engager des poursuites contre un fonctionnaire qui a commis un manquement caractérisé ; en outre, il peut demander à l'administration de prendre des sanctions contre une personne physique ou morale, publique ou privée soumise à autorisation ou agrément administratifs et qui serait à l'origine d'une discrimination. Dans ces hypothèses, l'absence de réaction du mis en cause déclenche la procédure de rédaction d'un rapport spécial qui peut être rendu public.

Lors d'une intervention d'un équipage de police devant un lycée, un jeune homme de 16 ans a été blessé à l'œil et au visage par un tir de Lanceur de balle de défense (LBD 40 x 46 mm). Le gardien de la paix auteur du tir, dans un premier PV, a indiqué avoir agi en légitime défense face à un jet de projectile. Il a modifié ses propos lors d'une audition devant l'Inspection générale des services (IGS), après avoir consulté sur internet la vidéo amateur. Le Défenseur des droits :

- recommande que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre du gardien de la paix auteur du tir et de propos contradictoires, ayant ainsi manqué à l'article 9 du code de déontologie de la police nationale (usage disproportionné de la force, méconnaissance du cadre légal d'emploi du LBD) et à l'article 7 (dans la mesure où il ne s'est pas montré « intègre » et « impartial ») ;
- recommande que des poursuites disciplinaires soient diligentées à l'encontre du brigadier qui a donné l'ordre à ses effectifs de faire usage du lanceur de balle de défense, méconnaissant ainsi l'article 9 du Code de déontologie ;
- recommande la mise en application immédiate des prescriptions contenues dans la note du 31/08/09, en termes de formation continue et de renouvellement annuel des habilitations à ce type d'arme ;
- demande que la réflexion en cours sur l'évaluation du lanceur de balles de défense modèle « superpro » soit étendu au modèle de calibre 40 x 46 mm, en raison du défaut de réglage constaté sur l'arme mise en cause dans cette affaire.

- **L'intervention devant le juge**

Dans tous ses domaines de compétences, le Défenseur des droits peut prendre la décision d'intervenir devant les juridictions civiles, administratives ou pénales pour faire valoir ses observations.

## 2 Faire progresser les droits

La loi organique prévoit que le Défenseur des droits conduit une mission préventive par la promotion des droits et de l'égalité.

### 1 / PROMOTION DES DROITS ET DE L'ÉGALITÉ

Le Défenseur des droits mène des actions préventives en faveur des droits, des libertés et de l'égalité. En janvier 2011, il a publié, en partenariat avec l'Organisation internationale du travail (OIT), une enquête sur la perception des discriminations dans le monde du travail. De même, en collaboration étroite avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), il a élaboré un guide des bonnes pratiques, financé par les instances européennes, à l'attention des entreprises et destiné à leur rappeler le cadre légal pour faire reculer les discriminations et favoriser l'égalité dans le cadre de leur recrutement et des déroulements de carrière.

### 2 / LES RECOMMANDATIONS DE RÉFORMES AUX POUVOIRS PUBLICS

Comme chacune des précédentes institutions regroupées, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de proposition de réformes dans son champ de compétence.

En effet, les réclamations individuelles instruites constituent l'une des sources particulièrement pertinentes des propositions de réformes. La répétition de dysfonctionnements apparus dans des cas individuels peut révéler l'inadaptation de la norme juridique se trouvant à l'origine de ces situations.

Suite à de nombreuses réclamations de la part de personnes ayant vendu leur véhicule mais qui continuaient malgré tout à se voir imputer les amendes et retraits de points liés à des infractions commises par l'acquéreur de ce véhicule, une faille législative a été mise à jour (qui permettait d'imputer ces infractions au vendeur du véhicule tant que le certificat d'immatriculation n'avait pas été modifié par une démarche incombant à l'acheteur). Le Défenseur des droits a obtenu la modification requise : un article adopté dans le cadre de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 sur la répartition des contentieux a permis d'inverser la situation et de faire porter sur l'acquéreur du véhicule la présomption de responsabilité de ces infractions, si tant est que le vendeur soit en mesure de produire le certificat de cession.

## Le rapprochement des services et l'organisation en pôles et en départements



L'Institution compte aujourd'hui 220 emplois budgétaires, ce qui correspond à l'addition du personnel des quatre autorités administratives indépendantes.

Dans un premier temps, dans un souci de **continuité** des actions engagées par les autorités concernées, il a été décidé de conserver quatre « missions », temporairement dirigées par les responsables administratifs des précédentes structures. Ce choix immédiatement opérationnel a permis aux agents de poursuivre leurs activités dans la logique qui prévalait antérieurement.

Tout en procédant au **rapprochement des services et à la mutualisation des compétences**, il a été décidé de conserver largement le périmètre des anciens services et de reconduire, dans leur très grande majorité, les anciens chefs de service. Le choix a ainsi été fait de s'en remettre autant aux agents qu'aux structures pour **conduire le changement**. Ainsi, le Défenseur des droits, tout en préservant la spécificité et la visibilité des anciennes missions, a défini une organisation transversale permettant de donner la pleine mesure au large champ de compétences que lui a confié la loi. Les services sont organisés **en pôles** : défense des enfants, déontologie de la sécurité, santé, justice... Les pôles sont regroupés **en départements**.

- Le Département Recevabilité/Orientation examine la recevabilité et l'orientation (ou la réorientation) de la totalité des requêtes. Depuis le 24 janvier 2012, les réclamations sont traitées et reçues par un seul service.
- Le Département Réseau territorial gère les relations entre l'Institution et ses 411 délégués répartis sur le territoire. Ces 411 correspondants apportent, sur le terrain, la proximité avec les réclamants et une qualité de réponse aux demandes de ces derniers.
- Le Département Protection des personnes regroupe des activités antérieurement exercées par chacune des quatre Institutions autour des problématiques régaliennes (justice, déontologie de la sécurité, défense des enfants et santé).
- Le Département Protection sociale, travail et emploi marie une activité que menait exclusivement la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (emploi privé) et deux autres secteurs antérieurement partagés par le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la (emploi public et protection sociale).
- Le Département Protection de l'accès aux biens et services associe une activité caractéristique de la Halde et, dans une moindre mesure, du Défenseur des enfants (accès aux biens et services privés), une activité mixte Médiateur de la République/Halde (accès aux services publics) et une spécialité du Médiateur (fiscalité).
- Le Département Expertise et affaires judiciaires renforce l'intervention du Défenseur des droits. Il réunit un service Discrimination et des experts thématiques.
- Le Département Promotion des droits et de l'égalité met l'accent sur la promotion de l'égalité ; de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ; des droits des personnes handicapées ; des droits et libertés concernés par les activités de sécurité (droit à la sûreté, droit des détenus...).
- Le Département Réforme institutionnelle, évaluation de l'action publique, documentation, études et recherche a une vocation transversale. Il se consacre à la production normative (élaboration de propositions de textes de nature législative ou réglementaire) ou à l'émission de recommandations générales. Il a également en charge la rédaction des avis en réponse à une saisine du Parlement ou du Gouvernement.

---

#### RÉCLAMATION : UNE SEULE ADRESSE

*Le département orientation reçoit la totalité des réclamations adressées au Défenseur des droits.*

*Il peut être joint :*

- par courrier (7, rue Saint-Florentin, Paris Cedex 08) ;
  - en ligne sur le site de l'institution ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr) / rubrique : « Saisir le Défenseur des droits ») ;
  - par téléphone (09 69 39 00 00).
-

## Le bilan d'activité du Défenseur des droits



### UNE ACTIVITÉ SOUTENUE, L'ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS

Ce rapport annuel constitue un rapport de transition puisqu'il rend compte de l'activité menée au cours de l'année 2011 et du premier trimestre 2012. Au cours de l'année 2011, jusqu'à la nomination du Défenseur des droits, le 23 juin, les quatre autorités administratives indépendantes réunies en son sein ont continué de fonctionner de manière autonome. Puis, de cette date jusqu'au début de l'année 2012, ont été maintenues parallèlement quatre « missions » qui ont repris, de manière davantage coordonnée, les activités des précédentes institutions. Le Défenseur des droits a en outre souhaité que ce premier rapport permette aux lecteurs des quatre rapports précédemment publiés de retrouver les principaux éléments d'information et points de repères qu'ils avaient l'habitude d'y lire.

**L'ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS ENTRE 2010 ET 2011**

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 91 065 Reçus : 92 948	Traités : 85 838 Reçus : 89 846	- 5,7 % - 3,3 %

On constate une très légère baisse globale des dossiers entre 2010 et 2011.

Deux raisons principales expliquent cette évolution :

- **Auparavant, de nombreux réclamants saisissaient simultanément plusieurs institutions** ; les multi-saisines ayant disparu avec la création d'une Institution unique, le volume global des réclamations enregistrées a logiquement décru.

- **Les quatre institutions précédentes avaient conclu des conventions prévoyant la transmission entre elles des dossiers qui ne relevaient pas de leur compétence.** Le Défenseur des enfants avait d'ailleurs l'obligation légale d'adresser au Médiateur de la République toute réclamation mettant en cause un service public. Ces réorientations étaient relativement nombreuses (de l'ordre de 8 % à 10 %). Ces deux familles de réclamations étaient donc comptabilisées par plusieurs autorités, aussi bien au titre des réclamations « reçues » que des réclamations « traitées ».

**À l'issue des premiers mois de fonctionnement du Défenseur des droits, il apparaît que la fusion des compétences représente un véritable progrès pour une partie non négligeable des réclamants qui, au lieu de quatre guichets, trouvent une seule et unique porte d'entrée et gagnent ainsi un temps précieux dans le traitement de leur dossier.**

**TABLEAU COMPARATIF DES POUVOIRS DU DÉFENSEUR DES DROITS ET DES AUTORITÉS  
DE DÉFENSE DES DROITS ET LIBERTÉS QU'IL REMPLACE**

POUVOIRS ET ATTRIBUTIONS		DÉFENSEUR DES DROITS	MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE	CNDS	DÉFENSEUR DES ENFANTS	HALDE
Recommandation	En droit	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
	En équité	OUI	OUI		OUI	
Publication d'un rapport spécial après recommandation et injonction non suivie d'effet		OUI, pour l'ensemble de ses recommandations	Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	OUI, mais seulement après une recommandation non suivie d'effet (la Cnds ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction)	Uniquement en cas d'inexécution d'une décision de justice	OUI, pour l'ensemble de ses recommandations
Saisine d'office		OUI				
Accès direct (sans filtre parlementaire)		OUI			OUI	OUI
Transaction		OUI				OUI
Présentation d'observations devant les juridictions		OUI				OUI
Saisine de l'autorité disciplinaire		OUI	En cas de carence, engagement des poursuites disciplinaires	OUI		OUI
Demande d'avis au Conseil d'État pour l'interprétation de dispositions législatives ou réglementaires		OUI				
Demande d'étude au Conseil d'État et à la Cour des comptes		OUI	OUI			
Proposition de modifications législatives ou réglementaires		OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Rapport annuel d'activité		OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Moyens d'information généraux (auditions, communication de pièces/injonction/mises en demeure...)		OUI	OUI, mais pouvoirs plus limités	OUI, mais pouvoirs plus limités	OUI, mais pouvoirs plus limités	OUI, mais pouvoirs plus limités
Vérifications sur place		OUI, y compris vérification sur place inopinée avec l'accord du juge des libertés et de la détention				OUI, mais pas de vérification sur place inopinée
Délit d'entrave		OUI	OUI			

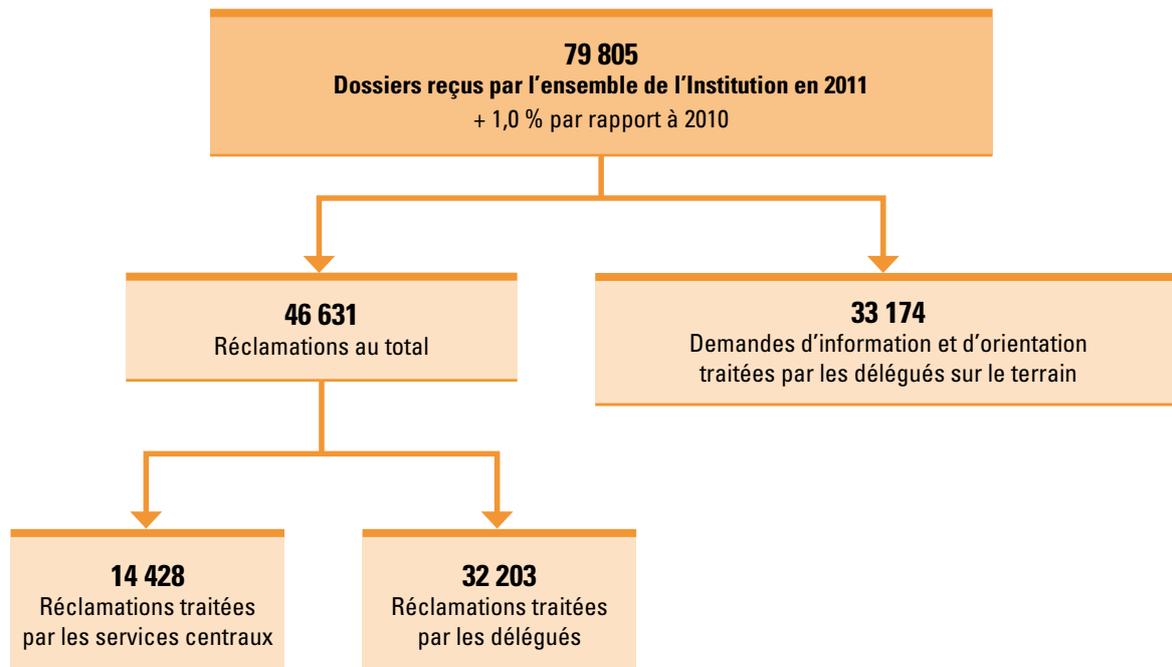
## LA MÉDIATION AVEC LES SERVICES PUBLICS : UNE ACTION PLUS QUE JAMAIS INDISPENSABLE

**Le Défenseur des droits est chargé d'améliorer les relations entre le citoyen, l'administration et les services publics, notamment par la médiation. Il peut être saisi directement et gratuitement par une personne**

**physique (agissant pour son propre compte) ou morale (agissant au nom d'une association, d'une société ou d'un groupe), de nationalité française ou étrangère.**

L'année 2011 a été à la fois une année de bilan et de transition pour les services de la médiation.

En 2011, le nombre d'affaires reçues au titre de la médiation avec les services publics a connu une progression de 1 % par rapport à l'année 2010.



Si les réclamations reçues au siège ont connu, pendant cette période de construction de l'Institution, une légère diminution, les demandes adressées aux délégués sur l'ensemble du territoire national ont été en notable augmentation.

**Plus de la moitié des 411 délégués accueille désormais le public dans des structures de proximité** comme les Maisons de justice et du droit, les Maisons de service public, les points d'accès au droit ou les centres de privation de liberté, alors qu'auparavant, les délégués

tenaient leurs permanences uniquement dans les préfectures ou sous-préfectures. Leurs fonctions sont bénévoles, ils bénéficient d'un défraiement.

Compte tenu de l'étendue du domaine de compétence du Défenseur des droits, le rôle du délégué, à qui l'on demande en quelque sorte d'être un « généraliste de la complexité », est forcément difficile. Le plus grand soin est donc apporté à la sélection et à la formation des délégués, ainsi qu'aux moyens de travail qui leur sont fournis. L'Institution

veille en permanence à renouveler et à diversifier ses ressources humaines territoriales : qu'ils proviennent du secteur public ou privé, les délégués restent majoritairement des retraités (75 %), 56 % ont moins de 65 ans et un tiers sont des femmes. Il s'agit de plus en plus souvent de personnes récemment retraitées qui souhaitent mettre leur dynamisme et leur expérience au service de l'intérêt général.

La **saisine des délégués** se fait très majoritairement (80 %) par un contact direct (entrevue ou appel téléphonique) même si les saisines par messagerie électronique *via* internet augmentent régulièrement (7 % des saisines).

Pour assurer le traitement des saisines et le soutien des délégués, ont été créés plusieurs secteurs d'intervention.

## 1 Le Secteur Justice

Compétent pour les litiges qui opposent les personnes physiques ou morales au service public de la justice quand elles estiment qu'il existe un dysfonctionnement, le Pôle Justice intervient aussi sur des sujets touchant à l'état civil et à la nationalité. De même, il traite les affaires relatives au droit des étrangers sous un double aspect : celui de l'entrée sur le territoire national et celui du maintien sur celui-ci.

Dans un certain nombre d'affaires, l'intervention du Pôle contribue à la reprise de traitement du dossier par l'administration mise en cause, en suspens pour des raisons diverses : dossier ou informations incomplets, malentendu entre l'utilisateur et l'administration, service compétent dans l'attente de la réponse d'une autre administration.

Véronique est née en France de parents français.

En 1984, elle épouse Jan, un Hollandais. En 2005, le consul général de France à Amsterdam avertit les autorités françaises que Véronique vient d'être naturalisée Néerlandaise.

Un officier de l'état civil appose alors une mention de « perte de la nationalité française » sur l'acte de naissance de la jeune femme, en application de la convention du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 10 juin 1985 entre la France et les Pays-Bas.

Ayant découvert l'apparition de cette mention, Véronique conteste la perte de sa nationalité française et saisit le Ministre de la Justice et des Libertés. Elle fait notamment valoir qu'elle avait acquis la nationalité hollandaise depuis 1984, par l'effet de son mariage.

Sans réponse à son courrier, elle sollicite l'intervention du Défenseur des droits. Ce dernier communique au ministère de la Justice le certificat de nationalité hollandaise que le consulat des Pays-Bas a délivré en 1984 et qui ne figurait pas dans le dossier.

À la suite de cette intervention, Véronique a obtenu gain de cause et un certificat de nationalité française lui a été délivré.

Dans les domaines où l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation, notamment en matière de séjour des étrangers, et sans qu'il y ait nécessairement un dysfonctionnement, l'action du pôle peut consister à persuader l'administration de revenir sur sa position, lorsque des éléments de fait ou de droit n'apparaissent pas avoir été suffisamment pris en compte.

Une intervention en ce sens suppose l'existence d'arguments forts, de nature à emporter la conviction de l'administration, tels que des éléments nouveaux qui n'auraient pas été portés à la connaissance de l'autorité décisionnaire, une situation particulièrement inéquitable ou une décision dont les effets apparaissent disproportionnés au regard du but recherché.

Dans la sphère du fonctionnement du service public de la justice, le Pôle a traité, au cours de l'année 2011, plusieurs réclamations mettant en cause le fonctionnement de régies de tribunaux, dans le cadre de mesures d'exécution forcée.

L'instruction de ces dossiers a fait apparaître des retards très importants, voire une absence

de distribution des sommes qui sont dues aux créanciers (justiciables et auxiliaires de justice).

Ces difficultés dues à une vacance de poste de régisseur, seul habilité à accomplir ces actes, contribuent à la dégradation des relations entre les usagers et l'administration, plaçant les agents des services concernés dans des situations difficiles devant l'incompréhension légitime et l'impatience des créanciers qui, pour certains, peuvent être dans des situations financières délicates.

Dans le cadre d'une procédure de saisie sur salaire, Annie n'arrive pas à percevoir la somme relative à la créance saisie. Après bien des démarches, elle ne reçoit plus aucune somme de la part du régisseur du tribunal d'instance. Annie a appris que pourtant l'ensemble des sommes à saisir avait été versé au régisseur du tribunal. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits auprès de la directrice de greffe du tribunal d'instance concerné, une partie de la somme a pu être débloquée. En outre, informé des graves difficultés de fonctionnement de cette régie, le Défenseur des droits a sollicité l'avis du directeur départemental des finances publiques qui a décidé de diligenter un audit.

## 2 Le Secteur Fiscal

La quasi-totalité des litiges instruits par ce service couvre la fiscalité d'État et la fiscalité locale. Certains litiges soulèvent des problèmes d'application des conventions fiscales internationales.

Présentées à tous les stades de la procédure administrative et contentieuse, depuis la contestation de la base et du calcul de l'impôt - ou de son recouvrement - jusqu'au recours devant le juge et même après jugement, ces affaires naissent de situations aux enjeux économiques, financiers et sociaux multiples.

L'analyse des litiges fiscaux portés à la connaissance du Pôle se traduit de plus en plus par des contestations globales de contrôles fiscaux

(examen des procédures de vérification et de rectification et analyse du bien-fondé des impositions).

Rolande, gérante d'une société à responsabilité limitée (SARL), est âgée de 70 ans et a créé seule sa PME (Petite et moyenne entreprise) de formation professionnelle dans le milieu médical et paramédical. Sa société a fait l'objet d'un contrôle fiscal. Les services vérificateurs ont remis en cause le bénéfice de l'exonération de Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : Rolande a omis de présenter le formulaire n° 3511. Désespérée, Rolande saisit le Défenseur des droits, qui a constaté que, en dehors de l'obligation formelle, la société remplissait par ailleurs toutes les conditions requises pour être exonérée de TVA. De plus, si Rolande avait été informée en temps utile, elle aurait été en mesure de présenter l'imprimé requis. Le Défenseur des droits a fourni à Rolande les éléments de fait et de droit qui lui ont permis de convaincre l'administration fiscale.

Par ailleurs, le service a pu observer dans certains dossiers les effets négatifs de la révision générale des politiques publiques en matière de suppression d'effectifs dans le fonctionnement des services fiscaux.

Dans le cadre de l'achat d'un terrain, Aude a déposé à la Conservation des hypothèques (CH) une demande d'attribution d'un numéro de lot de parcelle six mois auparavant. Elle a besoin d'une réponse avant la fin de l'année 2011, faute de quoi la transaction serait caduque. La date approchant et sa demande n'étant toujours pas satisfaite, Aude s'adresse au Défenseur des droits. La Conservation des hypothèques, faute d'effectifs, accumule 170 jours de retard dans le traitement de ses dossiers. À ce rythme, la demande d'Aude ne pouvait être examinée qu'en mars 2012, d'autant que le conservateur, sur le plan juridique, ne pouvait déroger au principe du traitement des actes dans un ordre chronologique. À titre exceptionnel, le dossier signalé par le Défenseur des droits a été traité favorablement après intervention des services centraux de l'administration fiscale. Aude a pu mener à bien son projet.

### 3 Le Secteur Affaires générales

Les réclamations instruites par le service couvrent la quasi-totalité du droit public, à l'exception du droit de la fonction publique et du droit des étrangers.

Le service est compétent pour traiter des litiges relevant des matières suivantes : agriculture, collectivités territoriales, culture, défense, domaine public, économie, services publics de distribution de l'électricité et du gaz, éducation et formation professionnelle, environnement, expropriation, marchés publics, police administrative, professions réglementées, transports publics et travaux publics, urbanisme et amendes.

La société B. a réalisé, dans le cadre d'un marché public, un film pour un établissement hospitalier. Ne parvenant pas à obtenir le règlement définitif de ses prestations, la société B. a saisi les services du Défenseur des droits au motif que les délais de paiement des factures émises étaient largement dépassés, ce qui posait à cette société un grave problème de trésorerie, risquant de mettre en péril son avenir. Le Défenseur des droits a rappelé à cet établissement que, en matière de commande publique, l'article 98 du Code des marchés publics impose au pouvoir adjudicateur des délais globaux de paiement. Ils sont fixés à 50 jours pour les établissements publics de santé. Le dépassement du délai de paiement ouvre de plein droit et sans autre formalité, pour le titulaire du marché ou le sous-traitant, le bénéfice d'intérêts moratoires, à compter du jour suivant l'expiration du délai. À la suite de cette intervention, la société B. a pu obtenir le règlement intégral de ses factures.

### 4 Le Secteur Travail, solidarité et fonction publique

Face à une protection sociale à la fois standardisée dans son fonctionnement et mouvante dans ses normes, le citoyen dont le cas particulier impose un traitement individualisé se retrouve prisonnier de statuts cloisonnés et

d'opérateurs souvent animés par le seul souci de performance. Dans ce cas, le Défenseur des droits constitue une interface nécessaire.

Marc a travaillé en Grande-Bretagne de 2008 à janvier 2011, puis en France en avril 2011. Inscrit comme demandeur d'emploi, il demande une allocation d'Aide au retour à l'emploi (ARE). En vain. Son dossier d'indemnisation chômage est incomplet, selon Pôle emploi. L'organisme indique que l'activité effectuée par Marc en France ne pouvait faire l'objet d'un Chèque emploi service alors que c'est ainsi qu'il avait été payé. Pôle emploi demande donc à l'ex-employeur français du jeune homme de contacter l'Urssaf afin d'obtenir une attestation employeur et un bulletin de salaire qui soient conformes à la réglementation. Marc a adressé toutes les pièces à son agence Pôle emploi. Après plusieurs relances infructueuses, il saisit le Défenseur des droits, qui souligne que le délai imposé pour l'analyse des justificatifs n'est pas raisonnable et que, en tout état de cause les droits de Marc, nés de son contrat de travail britannique, permettaient à eux seuls l'indemnisation. Marc a finalement perçu un rappel de plus de 40 000 € correspondant à l'ARE due.

Au cours de l'année 2011, le service a vu naître une problématique liée aux retombées du Grenelle de l'environnement en matière d'électricité photovoltaïque (+ 17 % de saisines) : la modification à la baisse des tarifs de rachat de l'électricité produite par les installations photovoltaïques, par plusieurs arrêtés successifs au cours de l'année 2010, a suscité un afflux de réclamations auprès du Défenseur des droits.

### 5 Le Secteur Santé

En 2011, près de 3 000 requêtes sont parvenues au Pôle Santé et sécurité des soins.

Les motifs principaux des saisines pour l'année 2011 restent identiques à l'année 2010 : l'apport d'un éclairage individuel à partir d'une analyse médicale et juridique d'un dossier (55 %) ; une demande d'assistance à la médiation (20 %) ; une demande d'information juridique ou médicale (15 %) ; un témoignage, une alerte (10 %).

En mars 2010, Georges, 80 ans, en vacances au Maroc, est hospitalisé en urgence dans une clinique pour une sciatique sévère sur hernie discale. À son retour en France, il adresse une demande de remboursement au Centre national de soins à l'étranger. Il reçoit une réponse négative, puis une seconde après réclamation. Le Centre estime que les soins ne sont pas « inopinés », c'est-à-dire auraient dû faire l'objet d'une programmation. Georges saisit le Défenseur des droits. Après une analyse du dossier médical par le Défenseur des droits, un courrier est adressé au Centre national de soins à l'étranger démontrant qu'il s'agissait d'une pathologie dont le caractère urgent, et par conséquent non programmé, ne faisait aucun doute. Ce dossier a été soumis à nouveau au médecin conseil et Georges a pu être remboursé.

Brigitte, malade depuis plus de vingt ans, attend une greffe des reins. Ses deux nièces, Sylvie et Laure, se proposent comme donneuses d'organes. Le dossier est rejeté par l'hôpital qui suit Brigitte car la loi bioéthique de 2004 ne cite pas les neveux et nièces parmi les donateurs autorisés. Sylvie et Laure saisissent le Défenseur des droits qui prend contact avec l'Agence de Biomédecine et les assemblées parlementaires. Une proposition de réforme est élaborée et inscrite dans la loi de bioéthique du 7 juillet 2011 qui élargit le cercle des donateurs d'organes entre vivants hors cadre familial à « toute personne pouvant apporter la preuve d'un lien affectif étroit et stable depuis au moins deux ans avec le receveur ». Brigitte peut à nouveau solliciter une greffe d'organes. Les dossiers de Sylvie et Laure sont cette fois retenus par l'hôpital pour étudier leur compatibilité.

## 6 Les propositions de réformes

Le Défenseur des droits contribue à l'évolution des lois et règlements grâce à son pouvoir de propositions de réformes, nourries par l'analyse des réclamations individuelles et des dysfonctionnements récurrents. Il a soutenu, en 2011, des propositions de réformes que le Médiateur de la République avait formulées. Quatre d'entre elles ont abouti :

- le renforcement de l'encadrement juridique des autopsies judiciaires ;
- la prise en charge des enfants accueillis en centre médico-psychopédagogique ;
- le remboursement des trop-versés sur rémunération aux agents publics ;
- le maintien des indemnités journalières en cas de mi-temps thérapeutique.

*« Après vos interventions, j'ai pu avoir la régularisation de ma situation administrative et la reprise du versement de mes Allocations Adulte Handicapé, ce dont je vous remercie. »*

XAVIER (RHÔNE)

*« Votre disponibilité et votre détermination ont sans doute été décisives... Emma et ses filles sont arrivées hier soir à Paris ! »*

DES PROCHES D'EMMA, RETENUE À L'ÉTRANGER,  
FAUTE DE PAPIERS D'IDENTITÉ (LOIRET)

*« Veuillez accepter tous mes remerciements pour l'énergie et le travail que vous avez investis afin de me rétablir dans mes droits. »*

JACQUES, À QUI SON RÉGIME D'ASSURANCE MALADIE  
REFUSAIT UNE CARTE VITALE (SEINE-ET-MARNE)

## LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS : PRÉVENIR ET COMBATTRE

**Le Défenseur des droits a pour mission de lutter contre les discriminations directes ou indirectes prohibées par la loi ou par un engagement international ratifié ou approuvé par la France. Il s'assure que chacun puisse connaître ses droits, les voit reconnus et appliqués selon les 18 critères de discriminations énoncés dans les textes.**

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2011, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) puis le Défenseur des droits, dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations, ont reçu 8 183 réclamations.

Le premier critère discriminatoire invoqué reste l'origine de la personne, qui représente 23,5 % des réclamations, suivi de l'état de santé et du handicap pour 23 % ; les difficultés auxquelles se heurtent les femmes (discrimination en raison de la grossesse, de la situation de famille et du sexe) viennent désormais en troisième position pour 11,6 % du total. Les réclamations portent majoritairement sur l'emploi, que ce soit l'embauche, le déroulement de carrière ou le licenciement, dans les secteurs privés et publics.

Pour parvenir à l'accomplissement de sa mission, le Défenseur des droits possède des moyens d'agir variés : la résolution amiable, la médiation formelle, les recommandations et la possibilité d'intervenir comme auxiliaire de justice en répondant aux demandes d'avis des juridictions ou, enfin, en présentant de son propre chef des observations devant la juridiction.

### • La résolution amiable

Privilégiée dans la mesure du possible, elle est utilisée autant par les délégués territoriaux que par les juristes du siège. Elle consiste à recourir au dialogue pour rapprocher les points de vue entre les parties.

Tanguy postule à un emploi. Au cours de son entretien d'embauche, le recruteur lui fait remarquer que le tatouage qu'il arbore au poignet pose problème. Tanguy indique aussitôt qu'il est tout à fait disposé à porter un pansement pour cacher son tatouage. Quelques jours plus tard, Tanguy apprend que sa candidature n'est pas retenue en raison du règlement intérieur qui prohiberait tout tatouage ou piercing. Estimant être victime d'une discrimination à l'embauche en raison de son apparence physique, il saisit le Défenseur des droits. Le responsable de la société confirme la disposition du règlement intérieur et la justifie en estimant que tatouage ou piercing pourraient inquiéter le public. À la suite de cette intervention, le siège de la société a accepté de proposer un contrat à durée déterminée à Tanguy.

### • La médiation juridique

C'est une manière formalisée d'amener les parties à un accord par l'intermédiaire d'un intervenant extérieur.

Didier, ingénieur informaticien, a été en arrêt maladie à plusieurs reprises et sur de longues périodes entre mai 2005 et septembre 2009. À son retour, il ne retrouve pas ses anciennes fonctions ni son niveau antérieur de responsabilités. Il estime avoir été rétrogradé et se plaint d'être privé d'activités. Contactée par le Défenseur des droits, son entreprise accepte une médiation. La médiation réussit.

### • La recommandation

Adressée à un organisme privé ou aux administrations, elle est un moyen de régler un problème particulier mais aussi de prévenir les risques discriminatoires pour l'avenir.

Nadia cherche un emploi. Elle présente sa candidature pour un stage en Grande-Bretagne. L'hébergement se fait au sein de familles d'accueil, en demi-pension. Nadia remplit un questionnaire détaillé sur ses pratiques alimentaires et y précise qu'elle ne mange que « halal ». Lors de l'entretien de sélection, le jury l'aurait essentiellement questionnée sur ce point tout en laissant entendre que cela poserait des problèmes quant aux conditions d'hébergement. Si le fait de recueillir des informations sur le régime alimentaire des candidats paraît légitime au regard du but recherché, à savoir le placement des stagiaires au sein des familles d'accueil, le fait de les utiliser en amont de la sélection apparaît disproportionné. Aussi, cette pratique, neutre en apparence, constitue-t-elle une discrimination indirecte (décision n° LCD-2011-53). Sur recommandation du Défenseur des droits, l'organisme de formation a changé ses pratiques.

### • La présentation d'observations devant les juridictions

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2011, le Défenseur des droits est intervenu dans les instances en cours devant les juridictions où la Halde avait précédemment décidé de présenter des observations. Par ailleurs, depuis l'été 2011, il a décidé de présenter des observations dans 37 dossiers.

Hélène, handicapée depuis l'enfance par une déficience intellectuelle avec une lenteur de réflexion est embauchée depuis 1991, d'abord en qualité d'agent d'entretien, puis dans un centre de distribution du courrier en qualité d'agent de traitement du courrier. À la suite d'une réorganisation interne, son poste est supprimé à deux reprises. Hélène se voit proposer trois postes très éloignés de son domicile qui nécessitent d'avoir le permis de conduire, qu'elle ne peut obtenir du fait de son handicap. Elle est finalement licenciée pour « impossibilité de reclassement suite au refus des trois propositions de postes », bien qu'elle ait expliqué à son employeur son statut de travailleur handicapé. Au cours de l'enquête, l'employeur a soutenu qu'il n'avait jamais eu connaissance du handicap de la salariée. Toutefois, au vu des éléments recueillis, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant la Cour d'appel d'Orléans. Le 15 novembre 2011, la Cour d'appel a reconnu le caractère discriminatoire du licenciement de la salariée à raison de son handicap, ordonné sa réintégration et condamné l'employeur à verser à sa salariée plus de 58 000 € de dommages et intérêts. (LCD 2011-86)

Le syndicat local de l'école de ski d'un grand domaine skiable, ayant pour mission d'organiser le travail et l'activité des moniteurs de ski, avait adopté une motion « retraite », empêchant les moniteurs âgés de plus de 61 ans d'exercer leur activité en dehors des périodes de congés scolaires, limitant donc leur source de revenus et, pour l'avenir, leurs droits à retraite. Certains moniteurs ont considéré qu'il s'agissait d'une discrimination en raison de l'âge et ont attaqué cette décision devant le tribunal de grande instance (TGI) d'Albertville. Le Défenseur des droits, qui a succédé à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), saisie du dossier, a présenté les observations adoptées par la Halde devant le tribunal, concluant à une discrimination directe en raison de l'âge. Le 21 février 2012, le TGI d'Albertville a déclaré recevables les observations présentées par le Défenseur des droits et a estimé que la mesure litigieuse caractérisait effectivement une discrimination à raison de l'âge et devait être retirée. (Halde 2010-265)

## LE BILAN D'ACTIVITÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS

Laurent, Nezir et Nadine ont réservé par internet des billets d'avion dans une compagnie low-cost, sans préciser qu'ils se déplaçaient en fauteuil roulant. Sans autre évaluation de leur autonomie, la compagnie aérienne refuse qu'ils embarquent au motif qu'ils ne sont pas accompagnés. S'estimant discriminés en raison de leur handicap physique, tous trois portent l'affaire en justice. Le tribunal de grande instance (TGI) demande au Défenseur des droits de présenter ses observations attestant la discrimination liée au handicap. Suivant cet avis, il condamne l'entreprise de transport à 70 000 € d'amende et à verser 2 000 € à chacun des trois plaignants. (Halde 2010-105 à 107)

Les réclamants, ouvriers de l'État et représentants syndicaux, se plaignent de blocages et de retard dans l'avancement de leurs carrières, qu'ils estiment liés à leurs activités syndicales. L'enquête menée par le Défenseur des droits fait apparaître qu'ils n'ont pas bénéficié d'une évolution de carrière comparable à la moyenne de celle des ouvriers de l'État placés dans une situation similaire, à partir du moment où leur hiérarchie a eu connaissance de leur appartenance syndicale, et permet de retenir l'existence d'indices sérieux laissant présumer une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination à raison de l'appartenance syndicale. L'administration n'apporte pas d'éléments objectifs suffisants permettant d'écarter cette présomption. Le Défenseur des droits décide donc de présenter ses observations devant la Cour administrative d'appel. (LCD 2012-9 à 19)

L'action du Défenseur des droits et de ses services n'est pas uniquement tournée vers la résolution des conflits. Une part importante de sa fonction est dédiée à la **prévention et à la promotion**.

Le premier axe de la promotion des droits et de l'égalité **relève de la lutte contre les stéréotypes et les préjugés**.

- En cette matière, il s'agit tout à la fois d'informer, de former pour mieux connaître et d'analyser les phénomènes conduisant à des

discriminations dans le but de les prévenir et de les combattre.

- Ainsi, ont été conduits en 2011, trois modules de formation à distance figurant sur le site de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) : « Promotion de l'égalité dans l'éducation », « Recruter sans discriminer » et « Vivre la ville sans discrimination ». En 2011, 15 000 consultations et plus de 10 000 téléchargements sont intervenus. Une version mise à jour des trois modules figure désormais sur le site du Défenseur des droits. Le module « Éducation » a par ailleurs été mis en ligne sur le site de formation ouverte et à distance du ministère de l'Éducation nationale : plus de 91 000 consultations sont intervenues en 2011.

- Le Défenseur des droits conduit aussi un ensemble de recherches, sondages et études qui permettent d'observer les situations vécues par les personnes dans l'emploi, le logement, l'éducation... et de construire des solutions appropriées pour mettre fin aux ruptures d'égalité et aux discriminations.

Le deuxième axe relève de l'accompagnement du changement des pratiques de tous les acteurs. Cela passe par la concertation avec les victimes potentielles ou réelles, les acteurs institutionnels publics et privés. Ainsi le Défenseur des droits organise-t-il des consultations régulières avec des associations représentant des groupes particulièrement exposés (personnes handicapées, lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres) et mène, avec leur concours, des actions de sensibilisation et d'information...

Le troisième et dernier axe relève de l'identification et la conception d'outils pour permettre l'égalité réelle, la prise de conscience et le changement. L'année 2011 a été mise à profit pour élaborer, en partenariat avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et avec le soutien de la Commission européenne, un guide pratique destiné aux chefs d'entreprise, aux recruteurs et aux directeurs des ressources humaines, pour expliquer, sous forme de fiches, le cadre légal et les méthodes pour favoriser la diversité du recrutement des

salariés. Ce livret est téléchargeable sur le site ([www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)).

- Enfin, le Défenseur des droits doit contribuer à la mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées, entrée en vigueur le 20 mars 2010.

*« Je ne savais pas que j'allais être entendue. Mais il fallait que je verbalise, au moins pour m'en débarrasser, c'était trop lourd à porter. »*

ANNIE, DISCRIMINÉE EN RAISON DE SON HANDICAP (BOUCHES-DU-RHÔNE)

*« Sachez que je suis reconnaissant du travail fait par le Pôle Santé (...) sans qui je serais, à ce jour, encore en train d'attendre une hypothétique indemnisation. »*

ANDRÉ, VICTIME D'UNE INFECTION TRÈS GRAVE AU LENDEMAIN D'UNE INTERVENTION MÉDICALE. (ILLE-ET-VILAINE)

## LA PROTECTION DES ENFANTS : INTERVENIR ET SENSIBILISER

**Le Défenseur des droits est chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant. Il est assisté dans cette mission par la Défenseure des enfants. Les droits de l'enfant sont consacrés par la loi et par la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide). Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989, cette convention de 54 articles reconnaît des droits fondamentaux à tous les enfants du monde. La France l'a ratifiée en août 1990.**

*« Je tiens à vous remercier pour l'efficacité de l'intervention que vous avez effectuée afin de faire réévaluer le montant de la liquidation de ma pension. »*

MICHÈLE, DONT L'ORGANISME DE RETRAITE NE VOULAIT PAS RÉEXAMINER LE DOSSIER (NORD)

*« Vous avez bien voulu m'informer de l'amélioration très positive de la situation professionnelle de Mme R. et de la clôture de son dossier. Je souhaitais vous remercier de l'efficacité de votre action. »*

UN DÉPUTÉ QUI A ACCOMPAGNÉ UNE REQUÉRANTE POUR DISCRIMINATION (DORDOGNE)

Grâce aux garanties apportées par les textes, par un collègue et une adjointe conservant le titre de Défenseure des enfants, les actions conduites en faveur des enfants bénéficient d'une attention spécifique en raison même de la sensibilité des questions qui se posent.

Un pôle dédié à la défense des enfants regroupe les agents expérimentés qui étaient en charge de ces questions au sein de l'ancienne Institution « Défenseure des enfants ».

La prise en compte par le département « promotion des droits » des projets de promotion de la défense de l'enfant lui apporte, par son expérience et ses capacités d'intervention, une dimension nouvelle. L'extension du dispositif des Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (Jade) par la direction du réseau

territorial, la place que vont désormais prendre les suggestions de réforme des textes relatifs aux enfants, formulées par le Département Réformes du Défenseur des droits, servent la même ambition.

Depuis sa nomination, outre le rapport *Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits*, qui a rencontré un large écho (rapport accessible sur le site du Défenseur des droits), les actions conduites par le Défenseur des droits et son adjointe ont bénéficié de moyens juridiques plus forts que ceux dont disposait l'ancienne Défenseure des enfants.

Ce premier bilan atteste du dynamisme de l'Institution en faveur de ceux qui méritent la plus grande attention, nos enfants, et de la volonté sans faille du Défenseur des droits et de la Défenseure des enfants à poursuivre en ce sens. Les structures étant préservées, les moyens d'action renforcés, l'engagement clairement exprimé, cette mission si particulière de défense de l'intérêt supérieur de l'enfant requiert la conviction et l'énergie de tous.

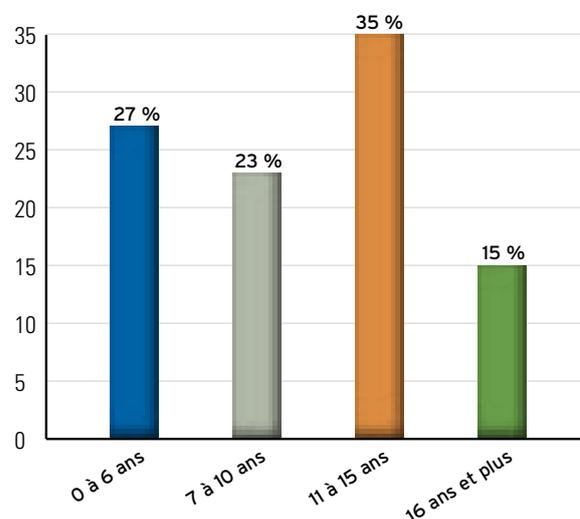
Le nombre de réclamations relatives à un enfant dont la Défenseure des enfants puis le Défenseur des droits ont été saisis est en constante augmentation.

Au cours de l'année civile 2011, la mission a ainsi été saisie de 1 495 réclamations, contre 1 250 en 2010, et a traité 2 272 dossiers, contre 2 053 en 2010.

Les 1 495 réclamations reçues ont, pour l'essentiel, concerné des situations individuelles (1 443) et, dans des cas plus rares, des situations collectives (52).

### L'augmentation des saisines entre 2010 et 2011

#### RÉPARTITION PAR ÂGE DES RÉCLAMANTS QUI ONT SAISI LA MISSION ENFANCE EN 2011 :



Durant le 1<sup>er</sup> trimestre 2012, 368 nouvelles réclamations ont été reçues (dont 25 dossiers collectifs). En rythme annuel, ces chiffres sont supérieurs à ceux de 2010 et semblent donc confirmer cette tendance à l'augmentation.

## 1 La géographie des réclamations

Les réclamations proviennent de l'ensemble des départements y compris d'Outre-mer. Leur répartition géographique (selon le département de résidence de l'enfant) montre que Paris reste le département le plus représenté, la région Île-de-France concentre 28 % des dossiers, suivie des régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Aquitaine. De nombreuses réclamations émanent des grandes métropoles et 11,5 % des enfants concernés vivent à l'étranger.

Les dossiers collectifs proviennent en premier lieu d'Île-de-France, puis des départements d'Outre-mer.

## 2 Les auteurs des réclamations

60 % des réclamations reçues sont le fait d'un ou des deux parents (14 % dans les dossiers collectifs) et 9 % de l'entourage familial. La saisine par les enfants eux-mêmes représente 8 %.

Les traitements des dossiers « enfance » impliquent de la part du Défenseur des droits des interventions parfois longues, souvent menées auprès de multiples interlocuteurs : conseils généraux, ministères de la Justice, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, des Affaires étrangères.

Le Défenseur des droits, au cours de son intervention, construit un point de vue nouveau dont le soubassement est l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il fait valoir auprès de l'ensemble des parties prenantes d'un dossier.

Mathias, 13 ans est polyhandicapé.

Toutefois, au regard de son envie d'apprendre et des soins dont il est entouré, l'Éducation nationale considère qu'il est tout à fait apte à poursuivre sa scolarité au collège. Pourtant, malgré des demandes répétées, les parents de Mathias ne parviennent pas à obtenir le feu vert de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), indispensable pour l'inscription du garçon. La MDPH les avertit que leur dossier ne sera pas instruit avant un délai de six mois, ce qui compromet une année scolaire complète de Mathias. Les parents saisissent le Défenseur des droits. Ses premières tentatives de contact avec la MDPH restent vaines. Le Défenseur des droits alerte alors la directrice de cet établissement, le Président du conseil général et l'inspection académique. La réponse arrive enfin, positive. Mathias peut être scolarisé dans les conditions qu'exige son handicap : matériel adapté, auxiliaire de vie scolaire, transport et allocations auxquelles il a droit.

Anton et Wlad sont deux enfants âgés respectivement de 2 ans et 10 mois.

Leur mère était venue rejoindre son mari en France et y était restée à l'expiration de son visa. Voulant régulariser sa situation, elle avait suivi les conseils de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en déposant une demande de regroupement familial. Elle a quitté le territoire en laissant Anton et Wlad à la garde de leur père. Cependant, la Préfecture a refusé cette demande au motif que le père ne disposait pas de ressources stables et suffisantes telles qu'un contrat de travail à durée indéterminée (art L 411-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers). Toutefois, selon la circulaire du 17 janvier 2006 relative au regroupement familial des étrangers, la possession d'un contrat de travail à durée indéterminée n'est pas une condition requise pour obtenir une autorisation de regroupement familial. Par ailleurs, c'est au Préfet d'apprécier si la décision de refus de regroupement familial porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) et à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant). Compte tenu de leur très jeune âge, Anton et Wlad avaient effectivement besoin de la présence maternelle. Le Défenseur des droits a donc sollicité auprès du Préfet un réexamen bienveillant de cette demande de regroupement familial. Moins d'un mois plus tard, le père a indiqué au Défenseur des droits avoir reçu un avis favorable.

## LE BILAN D'ACTIVITÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'Olga et de ses deux enfants scolarisés, dont l'un était malade, et les a placés en centre de rétention administrative, séparés du père qui lui, n'avait pas été interpellé. En application de la convention dite Dublin II, la famille, d'origine tchèque, devait être renvoyée vers la Pologne, pays dans lequel une demande d'asile avait été d'abord déposée par elle. Le Défenseur des droits a considéré qu'un retour de cette famille en Pologne serait contraire à l'intérêt supérieur des enfants, qui avaient besoin de stabilité. Celle-ci n'était pas assurée puisque leur père n'était pas tenu, quant à lui, de retourner en Pologne. Les enfants se montraient très angoissés à l'idée d'en être séparés. Cette situation avait des effets sur leur équilibre psychologique.

Le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés avaient, en outre, attiré l'attention des autorités européennes sur les difficultés qui s'opposaient aux reconduites de demandeurs d'asile en Pologne : mise en détention des personnes (parfois pendant 12 mois), prise en charge sociale inadéquate voire inexistante et conditions d'accueil globales en deçà des normes minimales européennes. Ces constatations s'appliquaient d'autant plus que les origines tchèques de cette famille jouaient en leur défaveur sur le sol polonais. Le Défenseur des droits a donc sollicité auprès du Préfet un réexamen de la situation particulière de cette famille afin qu'elle puisse déposer une demande d'asile en France. Le Préfet a accepté la remise en liberté d'Olga et de ses fils et le dépôt d'une demande d'asile en France.

La promotion des droits constitue la clé de voûte de la protection des enfants. C'est à cet effet que les Jeunes ambassadeurs des droits de l'enfant (Jade) sont recrutés en mission de service civique. Au nombre de 32 en 2010-2011, puis 36 en 2011-2012, ils sont investis d'une double mission :

- concevoir et mener des actions d'information auprès des enfants et des adolescents sur l'ensemble des droits qui les concernent, en s'appuyant sur la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- faire connaître le Défenseur des droits et ses missions.

Le programme bénéficie du soutien de partenaires institutionnels : l'Éducation nationale

(académies de Créteil, Grenoble, Lyon, Paris, Strasbourg et Versailles), des Conseils généraux (Bas-Rhin, Isère et Rhône), des municipalités (Asnières-sur-Seine, Issy-les-Moulineaux, Conflans-Sainte-Honorine, Villejuif, Vitry-sur-Seine).

En 2010-2011, les Jade sont intervenus auprès de 22 785 enfants dans : 140 collèges ; 23 structures de loisirs ; 23 structures spécialisées et 21 événements « grand public ».

*« Nous tenons à vous adresser nos plus vifs remerciements pour avoir intercedé auprès des autorités habilitées en défendant la problématique que nous avons soulevée. Se dessine pour nos enfants une démarche plus sûre vers l'inclusion et l'accès à la citoyenneté. »*

LE RESPONSABLE D'UN CENTRE MÉDICO-PÉDAGOGIQUE, QUI A PU OBTENIR LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT POUR LES JEUNES HANDICAPÉS ACCUEILLIS DANS SON ÉTABLISSEMENT (GIRONDE)

*« Je vous remercie de votre aide, vous avez contribué à la réussite scolaire de Margot. Elle vient d'obtenir un 14/20 en maths et un 16/20 en récitation. Elle est heureuse dans ce nouveau collège qui lui ouvre un avenir nouveau ! »*

MARIE, QUI A PU OBTENIR UNE AIDE DE VIE SCOLAIRE POUR SA FILLE HANDICAPÉE (SOMME)

## LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ : DES INTERVENTIONS PLUS NOMBREUSES

**Le Défenseur des droits est chargé de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Il peut être saisi par toute personne de nationalité française ou étrangère, résidant en France ou à l'étranger, victime ou témoin de faits qui constitueraient un manquement à la déontologie par des agents de sécurité exerçant en France.**

La nécessité de trouver un juste équilibre entre les impératifs liés aux missions de service public touchant à la sécurité des biens et des personnes et le respect de la personne humaine est au cœur de la mission du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité. Depuis la création, en 2000, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) l'augmentation des saisines a été constante. En 2011, les plaintes ont porté pour l'essentiel sur le caractère systématique du « menottage » ; les pratiques abusives, insultes et violences de la part de l'ensemble des forces de sécurité (avec ou sans arme) ; les opportunités et conditions de placement et de non-placement en garde-à-vue ; les présentations fallacieuses des faits dans les procès-verbaux, les rapports d'incidents absents, erronés ou incomplets...

La Cnds ne pouvait être saisie que par un parlementaire, le Premier Ministre, le Médiateur de la République, le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), le Contrôleur général des lieux de privation de la liberté et le Défenseur des enfants. La loi organique instaurant le Défenseur des droits a élargi la saisine à « toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité ». Ainsi, le filtre qui opérait auparavant n'existe plus, ce qui explique le doublement du nombre des saisines.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS ENTRE 2010 ET 2011

NOMBRE DE DOSSIERS 2010	NOMBRE DE DOSSIERS 2011	ÉVOLUTION (%)
Traités : 195 Reçus : 185	Traités : 185 Reçus : 363	- 5,1 % + 96,2 %

Au cours de l'année 2011, le Défenseur des droits a :

- utilisé de manière pleine et entière l'ensemble des moyens dont il dispose. Pour mener à bien sa mission, il a fait usage de son pouvoir de se saisir d'office en cas de blessures graves ou de décès au cours ou à la suite d'une intervention des forces de l'ordre, après examen des circonstances ;
- adopté de nombreuses décisions en matière de déontologie et de sécurité. Après avoir recueilli l'avis unanime des membres du collège chargé de la déontologie de la sécurité concernant les circonstances de deux décès survenus en 2009 (Décision 2009-207) et 2010 (Décision 2010-175) au cours ou à la suite d'une interpellation menée par des fonctionnaires de police, il a conclu dans les deux affaires que les fonctionnaires avaient manqué de discernement en recourant de manière disproportionnée à la force.

## LE BILAN D'ACTIVITÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le 13 décembre 2010, à la suite d'un appel radio, trois fonctionnaires de police se rendent dans un foyer d'hébergement de travailleurs à Marseille, où M. Z. avait porté des coups de couteau à son voisin de chambre. Un des policiers tente de pénétrer dans la chambre de M. Z. et ce dernier, très énervé, lui jette un mug sur la tête avant de saisir un verre. L'un des deux autres fonctionnaires aurait tenté de le désarmer à l'aide de sa matraque télescopique, sans succès. Le gardien de la paix porteur du Flash-Ball, s'estimant en état de légitime défense, tire sur M. Z., au niveau du torse.

Le policier aurait ensuite perdu connaissance en raison du choc qu'il avait subi à la tête. Les deux autres policiers menotent ensuite M. Z., vacillant. Peu de temps après, s'apercevant qu'il semble inconscient, ils appellent les pompiers. M. Z. est décédé le lendemain d'un œdème cérébral et d'un œdème pulmonaire. Le rapport d'expertise versé au dossier d'instruction a conclu à un lien direct entre le tir et le décès. Le 27 octobre 2011, le fonctionnaire de police auteur du tir a été mis en examen par le juge d'instruction saisi de l'affaire.

L'enquête réalisée par les agents du Défenseur des droits a permis de démontrer que la distance entre M. Z. et le fonctionnaire ayant eu recours au « Flash-Ball superpro » était inférieure à 5 mètres. Au vu de la notice de la Direction générale de la police nationale concernant l'utilisation de cette arme, à cette distance, un tir « peut entraîner des lésions graves, pouvant être irréversibles, voire mortelles. »

La menace présentée par M. Z., seul face à trois policiers et porteur, non plus d'un couteau mais d'un mug, puis d'un verre, ne pouvait justifier le recours à un moyen de défense potentiellement meurtrier, tel un tir de Flash-Ball à une distance aussi courte, de surcroît au niveau du thorax. Le Défenseur des droits a demandé que le policier ayant tiré fasse l'objet de poursuites disciplinaires pour usage disproportionné de la force, en violation de l'article 9 du Code de déontologie de la police nationale.

- Le Défenseur des droits a réaffirmé le principe d'indépendance des poursuites disciplinaires et pénales. Il a informé le Ministre de l'Intérieur qu'il était impératif de ne pas entretenir la confusion selon laquelle la sanction disciplinaire est subordonnée à la procédure pénale.
- Le Défenseur des droits poursuit une réflexion sur l'utilité et les modalités d'usage

de certaines armes (notamment le lanceur de balle de défense et le pistolet à impulsion électrique). Il a plus particulièrement demandé que la formation et les conditions du renouvellement des habilitations à l'usage du Flash-Ball soient renforcées. Suite à cette requête, le Ministre de l'Intérieur a indiqué qu'une « réflexion [était] en cours portant sur l'évaluation du matériel concerné et sur les évolutions qui pourraient être envisagées quant à son emploi ».

- Au cours de l'année 2011, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) a traité une affaire d'utilisation du pistolet à impulsion électrique de marque Taser par des militaires de la gendarmerie, au cours de l'interpellation de M. J.-F. M. Celui-ci, à la suite d'un conflit sans gravité, a été pris en chasse jusqu'à son domicile par deux véhicules de la gendarmerie. Les gendarmes, assistés d'un policier municipal, ont fait usage de matraques et de bâtons de défense (tonfas) sur le pare-brise du véhicule de M. J.-F. M., puis ils ont utilisé le taser en mode contact à quatre reprises pour le maîtriser puis le menotter.

- La Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) a déploré cet usage excessif et disproportionné de la force et a demandé que les militaires de la gendarmerie concernés fassent l'objet d'une procédure disciplinaire.

- Il convient de rappeler la position du Comité européen de prévention de la torture sur les armes à impulsion électrique : « L'utilisation d'armes à impulsion électrique devrait se limiter aux situations où il existe un danger réel et immédiat pour la vie ou un risque évident de blessures graves [...] ».

Le Comité a émis « de sérieuses réserves » sur l'utilisation de ce type d'arme en mode « contact ».

Selon lui, « des fonctionnaires chargés de l'application des lois correctement formés ont de nombreuses techniques de contrôle à leur disposition lorsqu'ils sont au contact direct d'une personne qu'ils doivent maîtriser ».

- Le ministère de l'Intérieur, partageant les conclusions de la Cnds, a indiqué dans sa réponse que les militaires de la gendarmerie avaient fait preuve d'un manque de discernement manifeste.

- Le Défenseur des droits a rappelé que, « en l'absence de raison laissant supposer que la personne dissimule des objets prohibés,

*[la palpation] constitue une atteinte à la dignité humaine disproportionnée par rapport au but atteint* » (décision 2010-34). En réponse, le Ministre de l'Intérieur a reconnu que les contrôles d'identité ne devaient pas être systématiquement assortis d'une palpation de sécurité, ce qui a été rappelé aux fonctionnaires de police.

- Plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 venant interdire l'utilisation systématique des fouilles intégrales de personnes détenues, le Défenseur des droits a constaté la persistance de cette pratique. Il envisage de mener un travail en commun avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et de présenter une recommandation visant à prévenir l'usage abusif de la fouille intégrale.

- Enfin, 10 % du total des saisines sont relatifs à des refus d'enregistrer des plaintes de la part de fonctionnaires de police ou de militaires de la gendarmerie. Le Défenseur des droits a donc été conduit à rappeler les dispositions de l'article 15-3 du Code de procédure pénale imposant aux fonctionnaires de police ou de gendarmerie l'obligation « *de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale* ».

*« Nous sommes très satisfaits des conclusions du rapport émanant d'une instance officielle et impartiale, et qui étaye notre point de vue sur ce qui s'est réellement passé. »*

LA FAMILLE D'UN HOMME DÉCÉDÉ À LA SUITE  
D'UNE INTERVENTION POLICIÈRE (HAUTS-DE-SEINE)

L'article 57 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a encadré l'utilisation des fouilles intégrales de personnes détenues, en interdisant notamment leur caractère systématique, conformément à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Néanmoins, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, il apparaît que les fouilles à nu sont encore parfois pratiquées de façon systématique, comme en témoignent certaines affaires en cours (saisines 2011-276 et 2011-354), ainsi que plusieurs décisions de juridictions administratives.

La question de la réalisation systématique de fouilles à nu lors des fouilles de cellules a également été soulevée (décision 2010-23). Cette simultanéité, certes conforme à la circulaire du 26 juillet 2004, ne l'est pas au regard des dispositions de l'article 57 de la loi pénitentiaire. La Cnds avait donc recommandé que soit harmonisé l'ensemble des textes relatifs aux fouilles. Le garde des Sceaux a approuvé cette recommandation.

Le Défenseur des droits envisage, dans le droit fil de leur convention signée le 8 novembre 2011, de mener un travail en commun avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, susceptible d'aboutir à des recommandations visant à prévenir l'usage abusif de la fouille intégrale.

# L'Action internationale : un vecteur des valeurs de la France



Lors de son audition devant le Parlement, le 15 juin 2011, M. Dominique Baudis s'est fixé comme objectif de « *faire du Défenseur des droits un vecteur des valeurs de la France dans le domaine des droits humains et des libertés publiques* ».

Le Défenseur des droits affirme sa présence à l'international dans des enceintes où la position française est attendue et, souvent, entendue. L'Institution souhaite être considérée comme « Institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'homme » (INDH) au regard des Principes de Paris. Cette situation lui confère des responsabilités particulières au plan international, tandis que l'Institution représente la France dans une série de réseaux en charge de la protection des droits fondamentaux.

**RÉSEAUX AUXQUELS APPARTENAIT LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

RÉSEAUX	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES
Comité international de coordination (comité regroupant l'ensemble des INDH accréditées)	Nations Unies	Pays membre des Nations Unies
Peer-to-Peer Project (réseau d'Ombudsmans ; échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Conseil de l'Europe	Pays membres du Conseil de l'Europe
Réseau européen des Médiateurs (échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Médiateur européen (UE)	Pays membres de l'UE
Association des Ombudsmans de la Méditerranée	Réseau indépendant	Pays du bassin méditerranéen
Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie	Réseau indépendant	Pays membres de l'OIF
Institut International de l'Ombudsman	Réseau indépendant	Pays ayant une institution d'Ombudsman

**RÉSEAU AUQUEL APPARTENAIT LE DÉFENSEUR DES ENFANTS**

RÉSEAU	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES	ÉVÉNEMENT CLÉ 2012 / ENJEU
Enoc (European Network of Ombudspersons for children ; échange d'expertise et de bonnes pratiques)	Conseil de l'Europe	Pays membres du Conseil de l'Europe	Réunion annuelle à Chypre, 10-12 octobre

**RÉSEAU AUQUEL APPARTENAIT LA HALDE**

RÉSEAU	ORGANISATION	ÉTATS PARTENAIRES	ÉVÉNEMENT CLÉ 2012 / ENJEU
Equinet (réseau des organismes de lutte contre les discriminations)	Union européenne	Pays membres de l'UE	Assemblée générale en nov. 2012 qui aura lieu à la suite du Sommet pour l'égalité organisé par la présidence chypriote de l'UE

**• Des actions reconnues et saluées**

Confrontés à des situations difficiles, parfois douloureuses, les collaborateurs du Défenseur des droits voient régulièrement leurs interventions reconnues et saluées par les personnes qui ont fait appel à notre Institution. Certains courriers sont en pages 19, 23, 26 et 29.

Création et réalisation : KAZOAR - 01 53 06 32 22

Crédits photos : Fotolia : Page 10 : Dmitry Nikolaev / Getty : Page 12 : Kristian Sekulic / Thinkstock : Couv : Ingram Publishing / iStockphoto / Graphic obsession : Page 4 : Image Source / Page 1 : Le Défenseur des droits : Ginies/ Sipa Press / Page 5 : Mme Marie Derain : ville Issy-les-Moulineaux, Mme Françoise Mothes : Abaca / Mme Maryvonne Lyazid et M. Dreyfus : DR

Juin 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR  
DES DROITS**

[defenseurdesdroits.fr](http://defenseurdesdroits.fr)



**Le Défenseur des droits**

7, rue Saint-Florentin  
75409 PARIS Cedex 08  
tél : 01 53 29 22 00  
fax : 01 53 29 24 25

**[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)**

**[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/synth\\_rapport\\_2012.pdf](http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/synth_rapport_2012.pdf)**