



D



Rapport annuel d'activité 2020

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport annuel d'activité 2020

TABLE DES MATIÈRES

Éditorial	06	C- UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE : UNE INSTITUTION QUI RESTE À L'ÉCOUTE	39
Statistiques	12	Un fonctionnement inédit	39
Suivi des recommandations de l'institution	20	La plateforme téléphonique du Défenseur des droits pendant l'épidémie de COVID-19	39
<hr/>		Le numéro téléphonique dédié aux détenus	40
PARTIE 1		Le rôle clé du réseau territorial pour l'accès aux droits durant la crise sanitaire	41
2020, UNE ANNÉE DE CHANGEMENT POUR		Des réclamations toujours nombreuses	41
LA VIE DE L'INSITUION	22	<hr/>	
A- L'ABOUTISSEMENT DU MANDAT DE 6 ANS DE JACQUES TOUBON	22	PARTIE 2	
2014-2019 en chiffres	22	DROITS ET LIBERTÉS AU TEMPS DE	
La défense et la promotion des droits et des libertés fondamentales	23	L'URGENCE SANITAIRE	44
La création de l'Observatoire du Défenseur des droits	26	Rappel des dates clés de la crise sanitaire	45
La déconcentration et le renforcement du réseau territorial	27	Les comités d'ententes : un dialogue continu avec la société civile	46
La création de la Direction du réseau et de l'accès aux droits (DRAD)	29	Une institution accessible	46
Une Direction de la presse et de la communication pour toute l'institution	31	A- LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE ET LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES OU RETENUES	47
B- L'ARRIVÉE DE CLAIRE HÉDON, DÉFENSEURE DES DROITS	32	Les droits des justiciables	47
La constitution d'une nouvelle équipe	32	L'adaptation des conditions de détention	48
La composition des collègues	33	L'exercice des droits de visite	49
Les déplacements sur le terrain	35	La protection sanitaire des avocats	49
Le déplacement de la Défenseure des droits à Calais	36	Le droit de l'enfant d'être entendu	50
Une démarche constructive et exigeante à l'égard des interlocuteurs institutionnels	37	Le cas particulier des enfants détenus	50
La jeunesse comme public prioritaire	38	Les personnes en centre de rétention administrative et zones d'attente	50

B- LES RISQUES DISCRIMINATOIRES ET LES ATTEINTES AUX DROITS **51**

L'accès aux guichets des demandeurs d'asile	51
La fermeture des bureaux de poste	51
Des personnes handicapées privées de l'accès aux services de secours par le 114	52
La distribution de masques aux non-résidents	52
Les agents publics vulnérables face au COVID-19	53
Le paiement en espèces	53
Vigilance envers les droits des résidents en EHPAD	54

C- UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX DROITS DES ENFANTS **55**

Le retour à l'école sans distinction	55
La protection de l'enfance	56
Les violences envers les enfants	56
La situation des mineurs non accompagnés	56
Les difficultés liées au port du masque	56
La Déclaration du Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), appelant à défendre les droits des enfants dans le contexte de l'épidémie de COVID-19	57

D- LE SUIVI DE L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE **57**

De mars à mai : le premier confinement	58
De juin à septembre : la période de transition	58
D'octobre à décembre : les nouvelles mesures	59

PARTIE 3

PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS

MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE **60**

A- LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DES PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ **60**

Le maintien de l'ordre	60
Les recommandations du Défenseur des droits sur les pratiques du maintien de l'ordre	62
Des contrôles d'identité discriminatoires	63
L'évolution des comportements des professionnels	63
Le réseau européen IPCAN	64
Les méthodes de travail internes	64

B- LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT **65**

L'assistance éducative	66
L'adoption	66
La réforme de la justice pénale des mineurs	67
La protection des droits de l'enfant devant la Cour européenne des droits de l'homme	68
Les enfants placés dans les services psychiatriques pour majeurs	68
Le projet de développement d'un espace transfrontalier de protection internationale de l'enfance (EU&SUA)	69
La Déclaration du Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC) appelant à systématiser les études d'impact sur les droits de l'enfant	69
La prise en compte de la parole de l'enfant, thème du rapport annuel sur les droits de l'enfant	69
La sensibilisation des jeunes aux droits à travers le programme des jeunes ambassadeurs du droit (JADE) et le programme Educadroit	70

C- LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION POUR L'ÉGALITÉ 70

L'intelligence artificielle et les discriminations : un enjeu contemporain	70
Les discriminations dans l'emploi	71
Les discriminations dans l'accès aux biens et aux services	73
Les discriminations fondées sur l'origine	76
Le droit au séjour des ressortissants européens et assimilés	77
Le respect de l'identité de genre	78
Discrimination à l'identité de genre sur un site de rencontres	78
La coopération internationale du Défenseur des droits en matière de discriminations	79

D- LA DÉFENSE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS 80

Les défaillances du forfait post-stationnement	80
Les défaillances liées aux versement des prestations	81
Le caractère discriminatoire du refus d'accès au congé paternité pour le conjoint du père	82
Le Guide à destination des intervenants de l'action sociale : la volonté de s'adresser à toutes et tous	83
Les difficultés liées à l'accueil des personnes handicapées	83
L'accès aux services publics des personnes étrangères	84
Les difficultés vécues par les usagers des territoires d'outre-mer	86

E- L'ORIENTATION ET LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE 87

La vulnérabilité des lanceurs d'alerte face aux représailles	87
Le Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte	88
L'avis du Défenseur des droits sur la transposition en France de la directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union	89

PARTIE 4**DES ÉQUIPES ENGAGÉES 90****A- LES RESSOURCES HUMAINES 90**

Travailler chez le Défenseur des droits	90
L'égalité femmes/hommes au Défenseur des droits	91
Moderniser et fiabiliser les outils numériques de travail	91
La communication interne	92

B- UN RÉSEAU TERRITORIAL INTÉGRÉ À L'INSTITUTION 93

La mise en place d'un bureau virtuel des délégués	94
---	----

C- LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES 94**D- PAROLES À CELLES ET CEUX QUI FONT LE DÉFENSEUR DES DROITS 97**

Isabelle Prudhomme, Ratiba Aboufaires, Elise Geslot, Gilles Barbier, Avril Duprat, Julie Jezequel, Marie Laudijois, Louis Youssef, Gaëtan Goldberg, Pascal Laffitte, Agnès Bonnevie	97
---	----



ÉDITORIAL

DÉFENDRE L'ACCÈS AUX DROITS POUR QUE PERSONNE NE SOIT ÉLOIGNÉ DE SES DROITS

La crise que nous traversons nous affecte tous, et plus particulièrement les personnes les plus éloignées de leurs droits, qui étaient déjà en difficultés. Les premières études s'accordent toutes pour souligner l'ampleur des conséquences qu'aura eues cette épidémie : précarité et isolement accrus des personnes les plus vulnérables ; aggravation des inégalités, du mal-logement, du décrochage scolaire ; effets délétères sur la santé mentale, notamment des jeunes, etc. Face à ce sombre tableau, la défense des droits et la promotion de l'égalité ont un rôle crucial à jouer, l'implication du Défenseur des droits pendant les premiers mois de l'épidémie m'en a pleinement convaincue.

À l'occasion de la publication de ce rapport d'activité, je voudrais rendre hommage à mon prédécesseur. Arrivé à la tête d'une institution très jeune, Jacques Toubon en a affermi l'identité, la notoriété et la reconnaissance auprès de ses interlocuteurs comme partie intégrante de notre démocratie. Fermement attaché aux exigences de notre Etat de droit, il a su faire du Défenseur des droits la vigie intransigeante de nos droits et libertés.

« **FACE AUX MESURES
EXCEPTIONNELLES PRISES POUR
PRÉSERVER LA SANTÉ DE TOUS,
IL FALLAIT CONTINUER À PRÉSERVER,
POUR TOUS, L'ACCÈS AUX DROITS.** »

Sur de très nombreux sujets, notamment le recul des services publics, les discriminations liées à l'origine, les conséquences de la dématérialisation sur l'accès aux droits, les atteintes aux droits des étrangers, les manquements à la déontologie des forces de sécurité, Jacques Toubon a tenu des positions courageuses et salutaires. À l'heure où des états d'urgence successifs imposaient à nos droits et libertés des restrictions inédites, sa vigilance et son engagement pour les défendre ont donné au Défenseur des droits la pleine portée du rôle qu'il pouvait jouer dans des contextes troublés.

L'activité du Défenseur des droits durant l'année 2020 a confirmé à quel point sa place était indispensable. Ce rapport montre bien, à travers des illustrations nombreuses, la manière dont le contexte de crise fragilise l'accès aux droits. C'est ce dont attestent par exemple les difficultés accrues rencontrées par les personnes les plus vulnérables – âgées et dépendantes, en situation de précarité ou de handicap, en détention – pour accéder à certains de leurs droits.

Le contexte particulier dans lequel j'ai pris mes fonctions m'a permis de mesurer cette capacité de notre institution à appréhender en temps réel, dès qu'ils émergent, les risques d'atteinte aux droits et libertés. Mais s'il souligne cette aptitude, ce n'est pas le contexte des états d'urgence et de la crise sanitaire qui rend le Défenseur des droits attentif aux failles dans l'accès aux droits et aux menaces sur nos libertés. Le Défenseur des droits est en permanence aux prises avec le réel grâce à son ancrage territorial qui a été renforcé en 2020, avec la création des chefs de pôle régionaux, et vu le réseau étoffé de 536 délégués, assurant un maillage de permanences dans plus de 870 lieux.

Au siège également, avec la mise en place de l'observatoire du Défenseur des droits, qui analyse les réclamations reçues et les met en perspective avec des données d'enquête, contribuant à faire de la connaissance un outil pour l'action.

Arrivant à la tête de cette institution aux pieds solides, je souhaite continuer à lui donner les moyens d'exercer pleinement les prérogatives que la loi organique lui a confiées. D'abord, en rendant compte de nos interventions de manière toujours plus lisible et transparente. Dans tous les domaines où nous formulons des recommandations, qu'il s'agisse de réclamations individuelles ou d'avis sur des textes de loi, les suites qui leur sont données doivent pouvoir apparaître clairement. Alors que le Défenseur des droits est désormais bien inscrit dans le paysage des institutions de la République, ses avis et ses recommandations doivent être davantage pris en considération et mieux suivis. D'autre part, pour approfondir la défense de l'accès aux droits de toutes et tous il me semble fondamental d'aller encore davantage au-devant de celles et ceux qui sont le plus éloignés du droit et de leurs droits. Sur les bases dont nous disposons aujourd'hui, nous devons chercher à rejoindre les personnes qui ne nous saisissent pas et dont, pourtant, de nombreux droits sont bafoués. Il en va de la confiance dans notre démocratie, il en va de la cohésion de notre société, il en va du sens que nous donnons à la fraternité.

Claire Hédon

Défenseure des droits



ÉDITORIAL

LA DÉONTOLOGIE AU CŒUR DE LA CONFIANCE À L'ÉGARD DES FORCES DE SÉCURITÉ

Les missions de sécurité, dont la complexité s'est encore accrue dans la période récente, doivent impérativement prendre en compte l'exigence plus grande de qualité dans les rapports entre les citoyens et leurs institutions, en même temps que le niveau élevé du danger terroriste, l'élévation du niveau de violence et les contraintes découlant de la crise sanitaire.

Ce danger et ces contraintes appellent des mesures qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés. C'est tout le sujet des états d'urgence successifs et, désormais, de l'état d'urgence sanitaire.

Cela se traduit en particulier par une exigence d'exemplarité et de rigueur des forces de sécurité dans leur mission de maintien de l'ordre, pour mettre fin à l'accroissement du nombre de blessures constatées lors de leurs opérations. Par ailleurs, les contrôles d'identité discriminatoires et leur absence de traçabilité entament la confiance de la population et accroissent les tensions : les choses doivent nécessairement changer également sur ce plan.

Dans ce contexte, face au choc de l'image et au poids de l'émotion, un contrôle effectif des forces de sécurité apparaît plus important que jamais pour rétablir la confiance de la population à leur égard. Celui exercé par le Défenseur des droits, externe et indépendant, est fondé sur le respect de la déontologie, c'est-à-dire sur les bonnes pratiques professionnelles, les bons comportements individuels et collectifs. Il vise non seulement à sanctionner les manquements mais surtout, par la formation, à faire évoluer les cultures professionnelles pour améliorer les pratiques individuelles et collectives.

La promotion des normes déontologiques, à côté de l'engagement des inspections générales et de l'intervention de l'autorité judiciaire, garantit non seulement l'effectivité de l'Etat de droit, mais permet également



de mieux diriger les forces de sécurité et de donner tout son sens à l'accomplissement de leurs missions.

C'est pourquoi, à l'heure où des réformes sont souhaitées et annoncées, je serai, aux côtés de la Défenseure des droits, au service de cette exigence d'exemplarité et d'effectivité, conditions de la confiance et du nécessaire respect des forces de sécurité. Nous poursuivrons ainsi notre action, fondée sur l'examen des réclamations individuelles et sur la participation à la formation des acteurs de la sécurité, pour que la déontologie se place au cœur de leurs pratiques, au service de nos concitoyens.

Pauline Caby

Adjointe en charge du respect
de la déontologie par les professionnels
de la sécurité

ÉDITORIAL

RENDRE EFFECTIVES L'ÉCOUTE ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DE L'ENFANT : UN ENGAGEMENT AU QUOTIDIEN

J'ai consacré l'ensemble de ma carrière au champ de l'éducation, dont plus de 20 ans auprès des enfants les plus vulnérables. J'ai pu constater les effets de l'absence de bienveillance, les conséquences des violences faites aux enfants, voir dans leurs yeux cette absence d'insouciance indispensable qui pourtant devrait caractériser cette période de l'enfance et de l'adolescence. J'ai observé cette sur-maturité apparente de jeunes adolescents sans espoir, qui vous parlent de mise en danger, de la mort comme s'ils avaient déjà vécu et éprouvé toute une vie de souffrances. Mais j'ai surtout vu des enfants et des adolescents qui avaient besoin que les adultes les regardent et les considèrent autrement qu'une source de « problèmes », soient en mesure de changer leur regard, de voir leur potentiel, d'autant plus lorsque les manifestations de souffrances sont les plus visibles.

Plus que jamais il est temps d'écouter activement et attentivement la parole de l'enfant, individuelle et collective. N'attendons pas que l'enfant soit victime ou qu'il passe à l'acte pour enfin se sentir obligés de l'écouter. Permettons de lui d'apprendre à s'exprimer librement, de lui procurer les espaces d'expressions pour le faire, et de prendre le temps de le faire. C'est alors qu'il pourra devenir un adulte engagé dans le respect des droits, dans son environnement familial et sociétal, dans une écologie sociale.

S'il est sans doute encore trop tôt pour mesurer effectivement les conséquences de la crise sanitaire, il n'en reste pas moins que le Défenseur des enfants en observe déjà les effets : augmentations des difficultés scolaires, des dépressions, des violences intrafamiliales, sur-adaptation des enfants avec des risques de décompensation psychologique. Tant de difficultés qui inquiètent déjà de nombreux professionnels sur la santé mentale de



cette jeunesse. Alors plus que jamais il est temps d'agir, afin d'assurer le droit à la santé, à l'éducation, à la protection de l'enfant, d'adapter le fonctionnement et les moyens des institutions, et leur décloisonnement.

Je souhaite pendant ces six années en tant que Défenseur des enfants soutenir par un engagement au quotidien auprès de la Défenseure des droits, Claire HEDON, la défense, la protection et la promotion de la parole de l'enfant. Les enfants y gagneront en confiance et en estime de soi. Si le droit pour l'enfant d'être entendu est l'un des quatre principes généraux de la Convention, il détermine l'effectivité de tous les autres droits.

Éric Delemar

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

ÉDITORIAL

REDYNAMISER LA LUTTE MENÉE CONTRE LES DISCRIMINATIONS PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

La lutte contre les discriminations constitue une des grandes missions confiées au Défenseur des droits lors de la création de l'institution en mars 2011. Dans ce domaine, elle a pris la suite de la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité) qui, en quelques années, avait bien installé le sujet dans notre paysage institutionnel.

Depuis, le Défenseur des droits est devenu une des principales sources de construction du droit en la matière. Il a également mobilisé la société civile et les pouvoirs publics en produisant des ressources mobilisables dans l'action quotidienne de chacun et chacune et des rapports à même d'inspirer l'action publique. « *Recruter sans discriminer* », « *Agir contre les discriminations liées à l'identité de genre dans l'emploi* », « *L'emploi des personnes en situation de handicap et aménagements raisonnables* », ou encore « *Discriminations et origines, l'urgence d'agir* » sont des ouvrages de référence incontournables.

Mais, force est de constater que les recours restent trop peu nombreux par rapport à l'ampleur des phénomènes de discriminations. Découragement, difficulté à établir les faits, lenteurs des procédures, faiblesse des sanctions. Le Défenseur des droits est préoccupé par ce phénomène.

Notre ambition est de lutter contre ce découragement, et de renforcer notre capacité à susciter des prises de consciences individuelles et collectives, des réactions et des recours, des réponses permettant de rétablir les victimes dans leurs droits. Nous le ferons en mobilisant les moyens dont nous disposons : s'appuyer sur les chefs de pôle régionaux, renforcer le réseau des délégués référents discriminations sur l'ensemble du territoire, améliorer l'articulation entre leur travail et celui des juristes au siège, renforcer les liens avec les partenaires et les associations, et poursuivre résolument les échanges avec les



instances européennes qui créent les cadres normatifs nécessaires à ces actions.

Le Défenseur des droits ne saurait non plus faire l'impasse sur les nouveaux moyens et outils utilisés qui peuvent comporter des risques nouveaux dans l'aspiration à égalité. C'est pourquoi le travail entrepris sur les algorithmes et l'intelligence artificielle, qui peuvent réintroduire subrepticement des préjugés et des exclusions bien humaines, sera approfondi dans les mois et les années à venir.

Enfin, la nouvelle législation Sapin 2 confiant au Défenseur des droits la protection des lanceurs d'alerte introduit dans le champ de nos responsabilités un domaine nouveau, et terriblement d'actualité.

Forte de ses équipes solides et de la confiance qui est mise en son action, notre institution dispose des meilleurs atouts pour aller de l'avant en 2021.

George Pau-Langevin

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

ÉDITORIAL

OUVRIR LE CHEMIN DES DROITS

Pendant la pandémie, la numérisation de nos vies s'est considérablement accélérée. Désormais omniprésent dans nos relations personnelles, familiales, amicales et professionnelles, le numérique transforme aussi nos rapports avec les services publics. S'il accélère et, souvent, facilite nos démarches, n'oublions pas que, face au doute, face à l'épuisement, face à la détresse de celui qui « ne coche pas toutes les cases », l'écran ne remplacera jamais l'accueil, le formulaire en ligne ne remplacera jamais l'échange en face-à-face.

Dans ce monde du « sans contact », la médiation a évidemment un rôle crucial à jouer : elle doit être accessible, permettre de renouer le dialogue, mettre au cœur du service public l'attention due à chacune et à chacun. Elle n'y parviendra cependant pas seule. C'est pourquoi il nous faut diffuser, à tous les étages des administrations, une culture de l'écoute et une pratique du respect des droits et des personnes.

Cela passe d'abord par l'exemple. Nous savons que, chaque personne qui pousse la porte de la permanence d'un des délégués du Défenseur des droits, qui envoie un courrier ou clique sur notre site internet, cherche à la fois à sortir d'une impasse, à rectifier une injustice et à être reconnue dans ses droits. À toutes et tous, nous consacrons nos efforts pour trouver et ouvrir la voie qui permettra de clarifier, de dénouer et, si besoin, de corriger une situation conflictuelle.

Dans la plupart des cas, les agents publics auprès desquels nous intervenons sont disposés à prendre au sérieux nos réclamations – et même à améliorer, sur la base de nos analyses, leur manière de traiter les dossiers. Mais, parfois, des obstacles semblent délibérément placés sur le chemin des droits ; nous ne manquons pas, alors, de le dénoncer et de le combattre.



Les années qui viennent sont lourdes de menaces pour la cohésion de notre société ; elles exigent une solidarité sans faille. Le Défenseur des droits, l'ensemble de ses agents et de ses délégués restent, plus que jamais, un acteur de proximité et une vigie intransigeante, au service de l'égal accès aux droits et aux biens publics. C'est dans cette perspective que je m'attacherai à défendre une médiation attentive et rigoureuse, ancrée dans le droit, et dont l'indépendance n'est pas négociable.

Daniel Agacinski

Délégué général à la médiation

STATISTIQUES

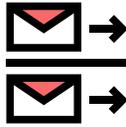
2020, EN CHIFFRES

PLUS DE 165 000 DEMANDES D'INTERVENTION OU DE CONSEILS



96 894

dossiers de réclamations en 2020



6%

de baisse **des réclamations** (+1,1% sur les 2 dernières années)



69 705

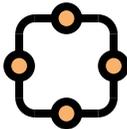
appels aux plateformes téléphoniques (+45%)



10%

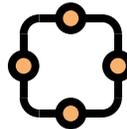
de hausse globale **des sollicitations** en 2020

DES CONTACTS PERMANENTS AVEC LE PUBLIC ET LA SOCIÉTÉ CIVILE



3

collèges consultatifs composés de **22** personnalités qualifiées, réunis **11** fois



9

comités de dialogue permanents avec la société civile réunis **16** fois



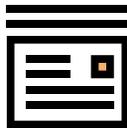
57

conventions de partenariats, dont **2** conclues en 2020, pour renforcer l'accès aux droits



34

communiqués de presse de l'institution en 2020



5 111

mentions de l'institution dans les médias traditionnels et digitaux



20%

d'augmentation de la **fréquentation du site internet** de l'institution



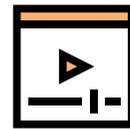
145 587

abonnés sur les réseaux sociaux Twitter, Facebook, Instagram, ...



6 036 502

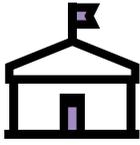
d'affichages des contenus de l'institution sur les réseaux sociaux



65 871 872

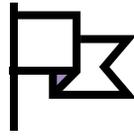
d'affichages sur écran de la campagne d'information à destination des 16-25 ans

UNE ÉQUIPE AU SERVICE DES DROITS ET LIBERTÉS



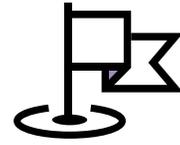
226

agents au siège



536

délégués présents
sur l'ensemble du territoire



872

points d'accueil
sur l'ensemble du territoire

UNE EXPERTISE RECONNUE



93 662

dossiers traités
en 2020



Près de

80%

de règlements
amicales aboutissent
favorablement



6

avis
au parquet



21

saisines
d'office



245

décisions



87

décisions portant
257 recommandations
dont 47 propositions
de réforme



122

dépôts
d'observations
effectués devant
les juridictions



73%

des observations
sont confirmées par
les décisions des
juridictions



13

avis
au Parlement



Dont

90

recommandations
et 57 propositions
de réforme



Près de

200

recommandations
issues de rapports
thématiques



Dont

64

propositions
de réforme

STATISTIQUES

STATISTIQUES GÉNÉRALES

L'ÉVOLUTION GLOBALE DES RÉCLAMATIONS REÇUES ENTRE 2019 ET 2020

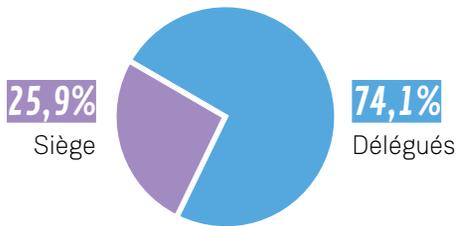
DOSSIERS REÇUS	2018	2019	2020	ÉVOLUTION 2019	ÉVOLUTION 2018	ÉVOLUTION 2014
Siège	20 661	23 639	25 048	6,0%	21,2%	
Délégués	75 175	79 427	71 846	- 9,5%	- 4,4%	
TOTAL	95 836	103 066	96 894	- 6,0%	1,1%	31,89%

VENTILATION SUIVANT LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS*

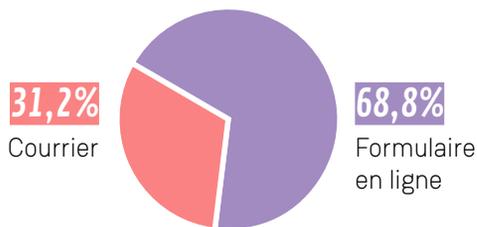
DOMAINES	2019	2020	ÉVOLUTION	ÉVOLUTION 2014
Relations avec les services publics	61 596	60 617	- 1,6%	75,6%
Défense des droits de l'enfant	3 016	2 758	- 8,6%	10,6%
Lutte contre les discriminations	5 448	5 196	- 4,6%	14,6%
Déontologie de la sécurité	1 957	2 162	10,5%	208,0%
Orientation et protection des lanceurs d'alerte	84	61	- 27,4 %	
Accès aux droits	35 626	30 174	- 15,3%	-3,3%

* Il convient de tenir compte, dans la présentation, du fait que la somme n'est pas égale au nombre total de réclamations reçues (Multiqualification).

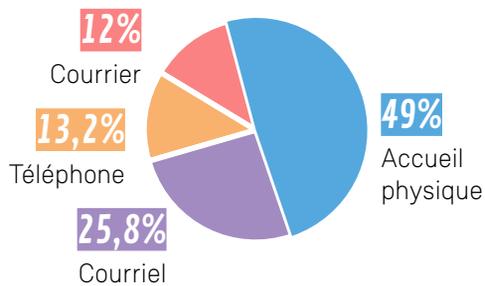
RÉPARTITION DES DOSSIERS REÇUS ENTRE LE SIÈGE ET LES DÉLÉGUÉS



MODE DE SAISINE DU SIÈGE*



MODE DE SAISINE DES DÉLÉGUÉS*



* L'évolution des modes de saisine est à mettre en relation avec la crise sanitaire et les épisodes de confinement.

RÉPARTITION GLOBALE DES RÉCLAMATIONS PAR DOMAINE D'INTERVENTION DE L'INSTITUTION*

Protection et sécurité sociale	22,1%
Droit routier	15,1%
Droit des étrangers	10,7%
Justice	8,9%
Services publics	5,8%
Biens et services privés	5,7%
Fiscalité	4%
Fonction publique	3,4%
Emploi privé	3,3%
Vie privée	3,2%
Logement	3,1%
Déontologie de la sécurité	2,6%
Environnement et urbanisme	2,6%
Éducation nat. / enseignement sup.	2,3%
Protection de l'enfance	2,2%
Santé	2,1%
Opérateurs de réseaux	1,5%
Libertés publiques	1%
Profession réglementée	0,4%

* En 2020, 3 786 dossiers ont été multiquifiés, dont 1 237 (2%) dossiers traités par délégués, et 2 549 (13%) dossiers traités au siège.

STATISTIQUES

STATISTIQUES PAR MISSION

RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS

TYPLOGIE DES PRINCIPALES ATTEINTES AUX DROITS

Relation avec les usagers	71,7%
Réglementation	21,6%
Outils informatiques	3,6%
Organisations	3,1%

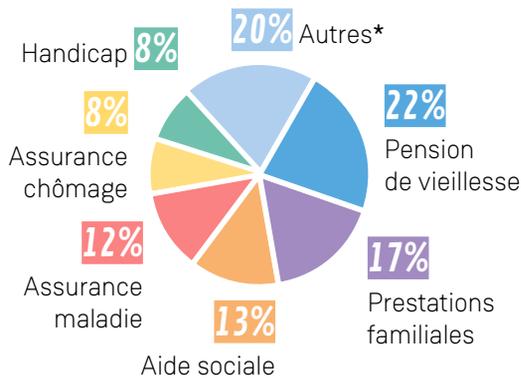
TYPLOGIE DES PRINCIPALES ATTEINTES LIÉES À LA RELATION AVEC LES USAGERS

ATTEINTES LIÉES À LA RELATION AVEC LES USAGERS	%
Absence de réponse	24,2%
Absence d'écoute et de prise en considération des arguments	21,1%
Délai de traitement ou de réponse	17,3%
Défaut d'information	7,4%
Absence de motivation des décisions	3,5%
Intelligibilité des réponses	1,6%
Délai de remboursement des indus	1%
Demande de pièces abusive ou répétitive	1%
Perte de dossiers ou de pièces	0,9%
Multiplicité des interlocuteurs	0,6%
Autres	21,4%

RÉPARTITION DES DOSSIERS EN MATIÈRE DE RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS

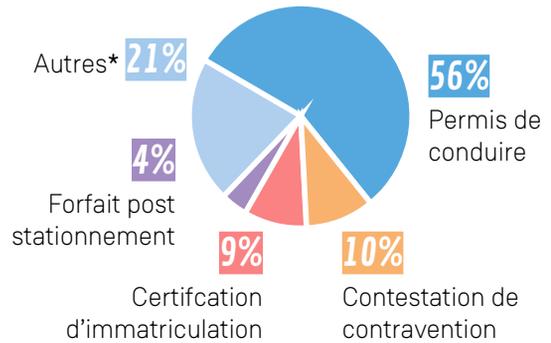
■ Protection et sécurité sociale	25,6%
■ Droit routier	16,9%
■ Droit des étrangers	11,2%
■ Justice	8,4%
■ Services publics	6,5%
■ Fiscalité	4,3%
■ Fonction publique	2,6%
■ Environnement et urbanisme	2,6%
■ Logement	2,3%
■ Éducation nat. / enseignement sup.	2,3%
■ Santé	2,2%
■ Opérateurs de réseaux	1,6%
■ Libertés publiques	0,8%
■ Profession réglementée	0,4%
■ Autres	12,3%

PRINCIPAUX DOSSIERS EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE



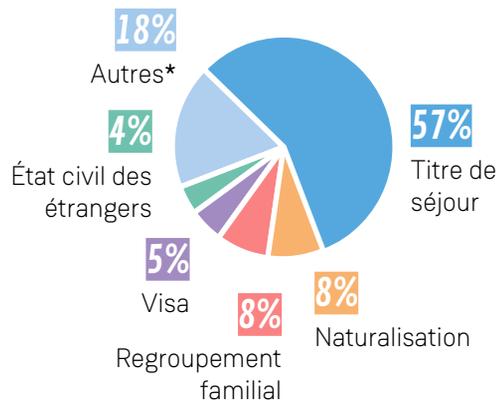
* Accident du travail ou de service	2%
Invalidité	2%
Aides à l'emploi	2%
Maternité ou paternité	1%
Autres	8%

PRINCIPAUX DOSSIERS EN MATIÈRE DE DROIT ROUTIER



* Certificat cession non enregistré	3%
Amende forfaitaire délictuelle	3%
Circulation routière	2%
Non réception de l'amende initiale ou majorée	2%
Absence de réponse de l'OMP	1%
Non désignation du conducteur	1%
Non remboursement de consignation / trop perçu	1%
Usurpation d'identité ou de plaque	1%
Autres	7%

PRINCIPAUX DOSSIERS EN MATIÈRE DE DROIT DES ÉTRANGERS



* Conditions matérielles d'accueil	2%
Asile	2%
Mesure d'éloignement	1%
Autorisation de travail	1%
Centre de rétention administrative	1%
Interdiction du territoire	1%
Domiciliation	0,5%
Assignation à résidence	0,5%
Réintégration	0,5%
Autres	8,5%

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

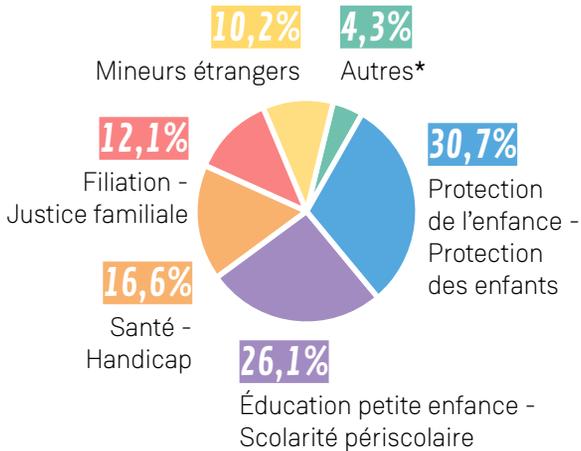
PRINCIPAUX MOTIFS DE DISCRIMINATION (SIÈGE ET DÉLÉGUÉS)

CRITÈRE PRINCIPAL DE DISCRIMINATION	TOTAL	EMPLOI PRIVÉ	EMPLOI PUBLIC	SERVICE PUBLIC	BIENS ET SERVICES	ÉDUCATION / FORMATION	LOGEMENT
Handicap	21,2%	3,6%	4,8%	5,0%	2,9%	3,7%	1,2%
Origine	13,3%	4,7%	2,7%	2,1%	1,7%	0,7%	1,4%
État de santé	11,3%	3,4%	4,1%	1,8%	0,9%	0,8%	0,3%
Nationalité	8,1%	0,7%	0,3%	5,7%	0,6%	0,4%	0,4%
Situation de famille	5,9%	1,0%	0,9%	1,0%	2,2%	0,3%	0,5%
Âge	5,7%	1,8%	0,9%	1,3%	1,2%	0,2%	0,3%
↑ Vulnérabilité économique	5,4%	0,6%	0,2%	1,4%	2,4%	0,1%	0,7%
Sexe	5,1%	2,2%	1,3%	0,6%	0,7%	0,1%	0,2%
Activités syndicales	4,5%	2,0%	2,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Lieu de résidence	3,3%	0,5%	0,2%	1,1%	0,7%	0,5%	0,3%
Grossesse	3,1%	2,2%	0,5%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%
Apparence physique	2,5%	0,8%	0,5%	0,5%	0,6%	0,1%	0,0%
Convictions religieuses	2,4%	0,7%	0,3%	0,7%	0,4%	0,2%	0,1%
Domiciliation bancaire	2,4%	0,1%	0,1%	0,7%	1,5%	0,0%	0,0%
Identité de genre	1,6%	0,2%	0,2%	0,6%	0,4%	0,1%	0,1%
Orientation sexuelle	1,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,2%	0,0%	0,1%
Autres*	2,8%	0,8%	0,5%	0,7%	0,5%	0,2%	0,1%
TOTAL	100%	25,8%	20,1%	23,8%	17,0%	7,6%	5,7%

* Autres critères : opinion politique, patronyme, mœurs, caractéristiques génétiques et perte d'autonomie.

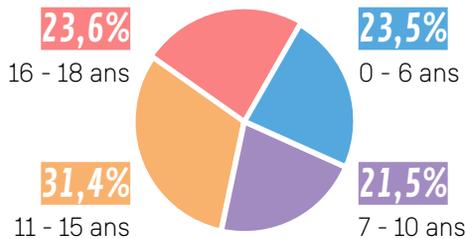
DÉFENSE DES DROITS DES ENFANTS

RÉPARTITION SUIVANT LA NATURE DES RÉCLAMATIONS

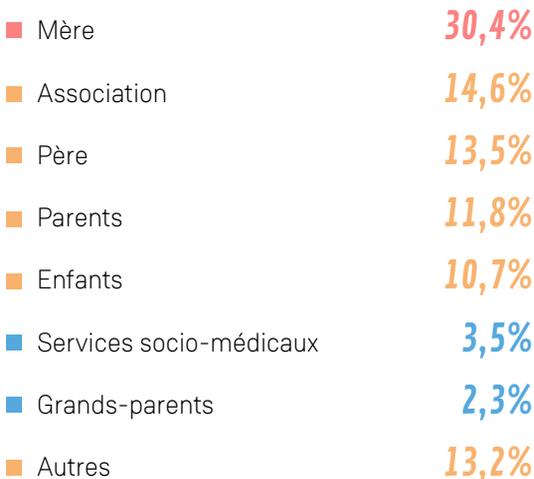


* Justice pénale 2,9%
Adoption et recueil de l'enfant 1,4%

RÉPARTITION SUIVANT L'ÂGE DES ENFANTS



RÉPARTITION PAR AUTEURS DES RÉCLAMATIONS



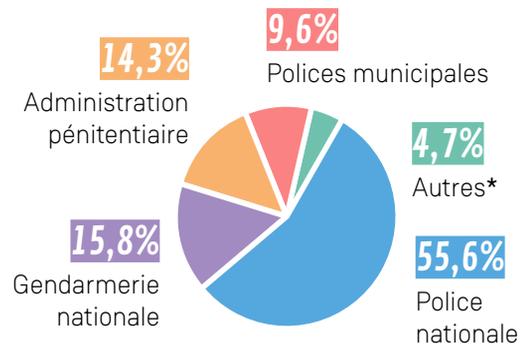
DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

PRINCIPAUX MOTIFS DE RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR L'INSTITUTION



* Vol, décès, corruption, palpation de sécurité, ...

ACTIVITÉ DE SÉCURITÉ EN CAUSE



* Services de sécurité privés, services de surveillance des transports en commun, services des douanes, enquêteur privé, ...

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'INSTITUTION

En application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits formule des recommandations qu'il peut adresser à tous les mis en cause de l'affaire dont il est saisi. Ceux-ci doivent lui rendre compte des suites données, qu'il s'agisse des services de l'État, des services publics en général, des organismes de prestations sociales, des collectivités territoriales. En matière de lutte contre les discriminations, il peut également s'agir de personnes privées, notamment des entreprises.

Il recommande aux personnes concernées les mesures qui lui semblent de nature à remédier à toute situation ou à toute pratique qu'il estime porter atteinte aux droits, violer la déontologie de la sécurité ou être discriminatoire. Il peut recommander de réformer des textes, d'indemniser ou de sanctionner les mis en cause, de mettre en place des formations, de corriger des règles internes ou d'adopter des mesures.

Le Défenseur des droits établit une analyse des recommandations qui lui permet d'avoir une meilleure lecture de l'effectivité de ses décisions en fonction des saisines et des mis en cause. En 2018, il a formulé 310 recommandations, 357 en 2019 et 234 en 2020.

Ses recommandations pouvant mettre en cause l'élaboration de mesures complexes au long cours, et étant assorties d'un délai, il n'est en mesure de se prononcer que sur les suites données aux recommandations émises avant 2020. Le bilan du suivi des recommandations depuis 2018 révèle cependant un taux de suivi significatif s'élevant à 30 % de réponses positives après un an et à 50 % de suites positives après deux ans.

Malgré la situation spécifique en 2020, les non-réponses relatives aux recommandations formulées sont néanmoins restées importantes. Sur l'ensemble des 357 recommandations rendues en 2019, l'institution a obtenu 201 réponses, soit pour 56 % de ses recommandations.

Les non-réponses proviennent principalement des services publics, et notamment du ministère de l'Intérieur (10 recommandations n'ont pas fait l'objet de réponse), des mairies et des départements (7 recommandations), des centres pénitentiaires (4 recommandations) et des centres hospitaliers universitaires (CHU) (3 recommandations).

Sur les 201 réponses obtenues pour les recommandations de 2019, 62 % ont été suivies d'effet et 7 % ont été partiellement suivies. 31 % des recommandations ont fait l'objet de refus, dont 99 % concernaient le secteur public. Les refus provenaient majoritairement des collectivités territoriales telles que les communes et départements (9 recommandations n'ont pas été suivies), du secteur hospitalier (6 recommandations), et notamment des centres hospitaliers universitaires ; ainsi que du ministère de l'Intérieur (5 recommandations).

Le Défenseur des droits a décidé d'améliorer le suivi de ses recommandations pour contribuer à une meilleure effectivité de l'accès aux droits des personnes qui le saisissent. En effet, recommander n'a de sens que si cela permet de régler véritablement les situations de personnes dont les droits ont été méconnus. Les bilans sur les suites données à ses recommandations donneront lieu à un travail soutenu de dialogue et d'interpellation des acteurs concernés, s'inscrivant notamment dans sa stratégie de lutte contre la non-réponse des services de l'État.

PARCOURS ENTRE UNE RÉCLAMATION ET UNE DÉCISION

SAISINE PAR

- ★ Une personne ayant des difficultés dans le champ de compétence de l'institution
- ★ Ses « ayants droit »
- ★ Un parlementaire français ou un élu français du Parlement européen
- ★ Une institution étrangère ayant les mêmes fonctions que le Défenseur des droits

SERVICES CONCERNÉS

- ★ Une administration de l'État
- ★ Une collectivité locale
- ★ Un établissement hospitalier, un organisme chargé de la gestion d'un service public, un employeur, etc

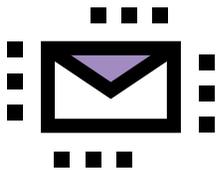
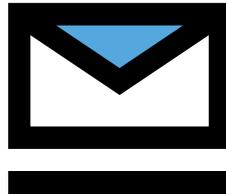
DOMAINES DE COMPÉTENCES

- ★ Défense des droits des usagers des services publics
- ★ Défense et promotion des droits de l'enfant
- ★ Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité
- ★ Respect de la déontologie des professionnels de la sécurité
- ★ Orientation et protection des lanceurs d'alerte

MOYENS DE SAISINE

- ★ Formulaire en ligne
- ★ Rencontre avec un délégué
- ★ Courrier gratuit sans affranchissement

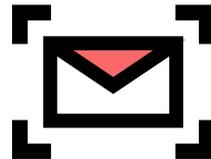
1. SAISINE DU RÉCLAMANT



2. EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ



MÉDIATION DÉLÉGUÉ OU SIÈGE



3. INSTRUCTION DU DOSSIER PAR UN JURISTE SPÉCIALISÉ

POUVOIRS

- ★ Demande de pièces
- ★ Vérification sur place
- ★ Audition
- ★ Demande d'observations ou d'informations



4. ENVOI D'UNE NOTE RÉCAPITATIVE* AU MIS EN CAUSE

* Une note récapitulative formule l'ensemble des faits, des textes applicables et une analyse de la réclamation. Elle est transmise au mise en cause par lettre recommandée avec accusé réception.



5. RÉPONSE DU MIS EN CAUSE



6. RÉDACTION DE LA DÉCISION

TYPES DE DÉCISION

- ★ Recommandation individuelle, collective ou générale
- ★ Transmission au parquet
- ★ Transmission aux autorités de sanction
- ★ Prise d'acte
- ★ Observations devant le tribunal

PARTIE 1

2020, UNE ANNÉE DE CHANGEMENT POUR LA VIE DE L'INSTITUTION

—
A·

L'ABOUTISSEMENT DU MANDAT DE 6 ANS DE JACQUES TOUBON

2014-2019 EN CHIFFRES

Plus de **1 français sur 2** connaît désormais l'institution, selon une enquête menée par l'entreprise de sondage Ipsos en 2020¹.

Au moment de la nomination de Monsieur Jacques Toubon, en 2014, la notoriété de l'institution était nettement inférieure : seulement 37 % de notoriété spontanée.

En 2020 : 51 % des personnes interrogées avaient entendu parler de la fonction de Défenseur des droits, une augmentation encourageante pour l'une des plus jeunes institutions de la République. 87 % des personnes interrogées qualifiaient l'institution d'utile, sans distinction particulièrement significative entre les indicateurs tels que l'âge, la catégorie socio-professionnelle (CSP) ou la sensibilité politique.

UNE INSTITUTION DÉDIÉE AUX PUBLICS

- ★ **780 000**
demandes d'interventions
ou de conseils (+50% entre 2014 et 2019)
- ★ **500 000**
réclamations sur l'ensemble de la période
2014-2019 (+38%)
- ★ **230 000**
demandes d'information
- ★ **270 000**
enfants et jeunes sensibilisés au droit
- ★ **874** points d'accueil
dont **172** en établissements pénitentiaires
(+173% entre 2017 et 2019)
- ★ **520**
délégués partout en France (**398** en 2014)

UNE HAUSSE CONTINUE DES RÉCLAMATIONS

- ★ **+78%**
Services publics
- ★ **+21%**
Droits de l'enfant
- ★ **+20%**
Lutte contre les discriminations
- ★ **+179%**
Déontologie de la sécurité

La mission d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte a été confiée au Défenseur des droits en 2016.

¹ Ipsos (2020), *Défenseur des droits*, [échantillon de 1 817 personnes], 15 avril au 21 avril 2020.



LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES DANS TOUS LES DOMAINES DE COMPÉTENCE DE L'INSTITUTION

En six ans, Jacques Toubon a fait de l'institution un pilier incontournable de la défense et de la promotion des droits et des libertés fondamentales, tant au niveau national qu'international et aussi bien auprès des usagers et des associations que des pouvoirs publics.

Même s'il est difficile de rendre compte de manière exhaustive des 123 avis adressés au Parlement, des 1 409 décisions rendues ou encore des 780 000 demandes reçues, l'institution a publié un site internet dédié au bilan de Jacques Toubon et de ses adjoints, Claudine Angeli Troccaz, Geneviève Avenard, Patrick Gohet et Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics. Le rapport annuel d'activité 2019 a également été l'occasion de revenir sur les grands sujets traités par l'institution, les avancées législatives concrètes depuis 2014, les prises de conscience des pouvoirs publics ou encore les changements dans les mentalités collectives.

Comme le disait Jacques Toubon, le Défenseur des droits est le sismographe de la société, les réclamations agissant souvent comme signaux faibles. Si les difficultés sont réglées individuellement, le problème soulevé par un réclamant a souvent une dimension plus collective. Par conséquent, le Défenseur des droits s'attache, dès que cela est pertinent, à généraliser ses recommandations afin que la situation incriminée ne puisse se reproduire et que le plus grand nombre de personnes puisse être protégé.

Il arrive que les textes eux-mêmes, lois ou décrets, ou leur absence, soient à l'origine de ces atteintes aux droits. L'un des pouvoirs, que la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 confère au Défenseur des droits, est de recommander aux pouvoirs publics de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles.

Ainsi, les recommandations législatives et réglementaires régulièrement adressées par le Défenseur des droits aux pouvoirs publics au cours de son mandat, ont fait l'objet d'un vaste travail de recensement et de suivi donnant lieu à la publication, sur un site internet dédié ainsi que sur l'espace juridique de l'institution, de 56 « fiches-réformes » couvrant le champ de compétences de l'institution. Celles-ci visent, d'une part, à montrer l'impact de l'action de l'institution sur la vie quotidienne de chacune et de chacun en indiquant les réformes réalisées et, d'autre part, à relayer les réformes attendues restées non suivies d'effet auprès des autorités compétentes, que le Défenseur des droits s'attache à réitérer à chaque occasion utile.

Au-delà des propositions de réformes, **l'institution a œuvré pour l'amélioration des relations entre les usagers et les administrations en jouant pleinement son rôle de médiateur.** Les difficultés relatives à la protection et à la sécurité sociale représentant le premier motif de saisine de l'institution entre 2014 et 2020, le Défenseur des droits a veillé à faire respecter les conditions d'accès aux diverses prestations sociales. L'action de Jacques Toubon et de ses équipes a également permis des avancées concrètes pour les usagers, notamment en matière de retraite. En effet, la mise en place par le ministère de la Santé en 2015 d'un « droit opposable à la retraite », recommandation du Défenseur des droits dans la (décision n° 2013-272 du 10 janvier 2014), afin de prévenir toute rupture de ressources à l'occasion de la cessation d'activité, a constitué un progrès notoire, tout comme le rétablissement des droits à la retraite complémentaire de milliers de micro-entrepreneurs. Par ailleurs, la dématérialisation des services publics a été l'une des grandes préoccupations de Jacques Toubon pendant son mandat. Il n'a cessé d'alerter sur les risques et les dérives liées à cette transformation numérique, notamment dans son rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » publié en 2019, bien qu'elle puisse constituer un puissant levier d'amélioration pour un accès égal des usagers à leurs droits.

L'institution s'est fortement mobilisée pour assurer sa mission de protection et de promotion des droits de l'enfant dans l'ensemble des aspects de leur vie.

Saisi principalement de difficultés liées à la protection de l'enfance et à l'éducation, le Défenseur des droits a renforcé la visibilité de ces problématiques spécifiques, et leur prise en compte par les pouvoirs publics, en choisissant comme thème, pour son rapport annuel 2019 relatif aux droits de l'enfant : « *Enfance et violence : la part des institutions publiques* ». Il a par ailleurs adressé aux autorités compétentes des recommandations de réformes, dont plusieurs ont été suivies d'effet, pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant sur tout le territoire métropolitain et ultramarin. Ainsi, le Parlement a adopté en juillet 2019 une loi inscrivant l'interdiction des châtiments corporels sur les enfants dans le code civil, conformément à une demande de l'institution. Le Défenseur des droits a également incité les pouvoirs publics à mettre fin à certaines pratiques contraires aux droits de l'enfant comme le refus de scolarisation par les maires sans motif légitime. Le Défenseur des droits est à présent un acteur incontournable et moteur pour la coordination européenne et internationale sur toutes les problématiques relatives aux droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits n'a cessé de promouvoir l'égalité en droit en luttant contre les discriminations. Avec une hausse de 20,1 % des réclamations dans ce champ entre 2014 et 2020, une attention particulière a été portée par Jacques Toubon aux publics vulnérables tels que les personnes âgées, françaises ou étrangères, ou encore les majeurs protégés. Le Défenseur des droits a alerté les pouvoirs publics sur les discriminations dans le cadre de l'emploi, en particulier vis-à-vis des femmes et des personnes en situation de handicap ainsi que dans l'accès aux biens et aux services privés, notamment les discriminations dans l'accès aux soins et au logement. Le travail de l'institution dans ce domaine a permis des avancées jurisprudentielles. En 2016, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la Justice (décision n° 2016-212 du 29 juillet 2016) pour appeler

les juridictions civiles à reconnaître le harcèlement sexuel d'ambiance, situation dans laquelle la victime, sans être directement visée, subit des provocations et blagues obscènes ou vulgaires qui lui deviennent insupportables. Dans un arrêt du 7 février 2017, la Cour d'appel d'Orléans a repris ses observations en posant le principe selon lequel un harcèlement sexuel peut consister en un harcèlement environnemental ou d'ambiance.

Dans le cadre de ses missions, le Défenseur des droits a veillé au respect de la déontologie de la sécurité et des droits et libertés

fondamentales par les personnes exerçant des activités de sécurité. Le nombre de saisines en la matière a augmenté de manière spectaculaire - de 179 % entre 2014 et 2019. S'inspirant des pratiques de nos voisins européens, le rapport de 2018 intitulé « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* » a dressé pour la première fois un bilan des moyens et des méthodes du maintien de l'ordre tout en formulant plusieurs recommandations visant à apaiser sa gestion en France. Acteurs institutionnels et pouvoirs publics s'en sont saisis et ont notamment appliqué les préconisations sur le port du matricule obligatoire (RIO) pour les forces de l'ordre ainsi que sur l'interdiction de l'usage des grenades de désencerclement OF-F1, en 2017, et GLI-F4, début 2020. Le Défenseur des droits a également porté son attention sur le respect des libertés individuelles dans le cadre des contrôles d'identité et au respect des droits des personnes privées de libertés, en garde à vue, en prison ou encore en centre de rétention.

Considérant que la façon dont on traite les étrangers dans un État est révélatrice de la façon dont cet État respecte les droits fondamentaux de toutes et tous, le

Défenseur des droits a veillé à l'effectivité et au respect des droits des personnes étrangères présentes sur notre territoire. Dans ce domaine, l'institution a regretté à plusieurs reprises l'écart entre les droits proclamés et les droits effectivement exercés, et a permis, par son action, de nombreuses avancées concernant l'accès aux droits politiques, civils, économiques et sociaux des personnes étrangères.

Après avoir visité plusieurs campements, Jacques Toubon a dénoncé publiquement les conditions de vie indignes des exilés qui subissent des traitements inhumains ou dégradants, des violations du droit d'asile et la remise en cause de l'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence. Deux rapports ont été consacrés à la situation particulièrement préoccupante à Calais, « Exilés et droits fondamentaux, la situation sur le territoire de Calais » en 2015 puis « Exilés et droits fondamentaux, 3 ans après le rapport de Calais » en 2018.

Enfin, le mandat de Jacques Toubon a été marqué par le recours répété aux états d'urgence, renforçant le rôle de « vigie des libertés » de l'institution.

La situation sécuritaire faisant suite aux attentats de 2015 a conduit le Défenseur des droits à s'exprimer sur les mesures prises en matière de sécurité et sur les lois luttant contre le terrorisme. Au fil des prorogations de l'état d'urgence sécuritaire et des projets législatifs et constitutionnels, le Défenseur des droits a alerté sur l'effet des dispositions qui restreignaient nos libertés publiques et individuelles, déplaçaient la frontière entre l'autorité judiciaire et la police administrative, et affaiblissaient l'État de droit. Lorsque l'état d'urgence sanitaire a été déclaré en mars 2020 pour faire face à l'épidémie de COVID-19, il a également veillé à ce que les mesures législatives et réglementaires envisagées pour lutter contre l'épidémie ne portent pas une atteinte excessive aux droits et libertés des personnes et garantissent une égalité de traitement.

LA CRÉATION DE L'OBSERVATOIRE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Créé en 2017, l'Observatoire du Défenseur des droits a pour principal objectif de contribuer à l'actualisation de la connaissance des situations relevant des différents champs de compétences de l'institution et d'en assurer une diffusion auprès d'un large public. Pour ce faire, il exploite la base de données des réclamations adressées à l'institution, réalise des enquêtes et assure un rôle d'animateur de la recherche, en soutenant la production de travaux d'études, de recherches et de statistiques relatifs à ses domaines d'intervention.

Il permet à l'institution :

- D'être un **observateur des maux de la société** : les travaux menés par l'observatoire contribuent à identifier les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes pour l'exercice de leurs droits. L'analyse des saisines lui permet également d'identifier les publics qui n'exercent pas leurs droits de recours à l'institution ;
- D'assurer un **rôle de veille et d'alerte** : par son rôle et sa position, le Défenseur des droits peut alerter sur des problèmes émergents ;
- De contribuer à la **statistique publique** : le Défenseur des droits dispose d'enquêtes et de sources d'information qu'il peut mettre à la disposition des chercheurs. En donnant accès à ses bases de données² ou à ses archives, dans le strict respect du RGPD, le Défenseur des droits contribue à favoriser la recherche indépendante sur ses domaines de compétences.

En juin 2020, l'institution a publié un premier rapport « *L'Observatoire du Défenseur des droits* » s'appuyant sur l'exploitation des réclamations reçues au cours de l'année 2019 et couvrant l'ensemble des champs de compétences de l'institution.

Au titre de sa mission de conduite et de coordination de travaux de recherche, deux études soutenues par le Défenseur des droits ont été rendues publiques :

- Institut national des études démographiques (INED) « *Violences intrafamiliales : les filles et les jeunes LGBT plus touchés* », *Études et résultats*, avril 2020.

Cette publication souligne l'ampleur des violences intrafamiliales subies par les filles et les personnes homosexuelles et bisexuelles avant leurs 25 ans. Elle s'appuie sur les résultats de l'enquête « VIRAGE : Violences et rapports de genre » de l'Institut national des études démographiques (Ined) menée en 2015 et montre que malgré l'acceptation croissante des minorités sexuelles au fil du temps, au moins la moitié des personnes homosexuelles a été rejetée par ses parents. Les personnes bisexuelles sont encore moins bien acceptées et restent très majoritairement dans le silence (50 % ont des parents qui l'ignorent, contre moins de 30 % des homosexuels). La tendance à ne pas dire sa bisexualité semble étroitement liée à des violences intrafamiliales plus fréquentes chez les personnes bisexuelles, qui freineraient l'affirmation de soi et de son identité. Le sexisme et les LGBTphobies, encore très présents dans la société, constituent des facteurs majeurs d'émergence des violences au sein de la famille, qui peuvent aller jusqu'à la mise en danger des jeunes personnes lesbiennes et bisexuelles.

- Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA) « *Les demandes d'asile en raison de l'orientation sexuelle : comment prouver l'intime ?* » *Études et résultats*, mai 2020.

Cette étude montre que l'un des problèmes principaux auxquels se trouvent confrontés les demandeurs d'asile LGBTI est celui de la preuve de leur orientation sexuelle au moment de solliciter l'asile en France. La spécificité de cette protection envers les personnes LGBTI oblige les autorités de l'asile à un effort pour dépasser les stéréotypes et les conceptions traditionnelles avec lesquelles s'évalue la preuve de l'intime de populations provenant de contextes culturels éloignés de ceux ayant cours en France. Dépasser cet obstacle suppose une formation adéquate sur les questions LGBTI dans une perspective interculturelle pour tous les agents de l'asile, en particulier les Officiers de protection de

² La base de données de l'enquête « Accès aux droits » est ainsi accessible sur demande au Centre Quételet.



l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), les juges de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) mais aussi les agents préfectoraux et le personnel des centres de rétention administrative.

Un appel à projets a été lancé afin d'engager des études en matière de discrimination liée à la « *particulière vulnérabilité résultant de la situation économique* ». Deux projets ont été sélectionnés :

- *La « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique » : éclairages sociologiques en vue d'une meilleure appréhension par le droit antidiscriminatoire (ESADA), par une équipe pluridisciplinaire (Grenoble Alpes, CNRS et Science Po Grenoble) ;*
- *Quelles discriminations économiques à l'accès des ménages pauvres au parc locatif social, par une équipe de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).*

En 2020 le Prix de thèse du Défenseur des droits a été décerné à Clara Deville pour sa thèse de sociologie « *Les chemins du droit. Dématérialisation du RSA et distance à l'État des classes populaires rurales* », réalisée sous la direction d'Isabelle Astier et Pierre-Yves Baudot, et soutenue le 12 décembre 2019 à l'Université de Picardie Jules Verne.

LA DÉCONCENTRATION ET LE RENFORCEMENT DU RÉSEAU TERRITORIAL

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DÉLÉGUÉS POUR RECRÉER DU LIEN HUMAIN

Tout au long de son mandat, face à l'augmentation constante du nombre de réclamations adressées à l'institution, le Défenseur des droits a eu à cœur de renforcer la présence et la proximité de l'institution sur l'ensemble du territoire. Entre 2014 et 2020, le nombre de délégués a ainsi augmenté de 31 %, passant de 398 à 536 (au 31 décembre 2020), et le nombre de permanences dans lesquelles ils accueillent le public a augmenté de 61 %, passant de 542 à 872.

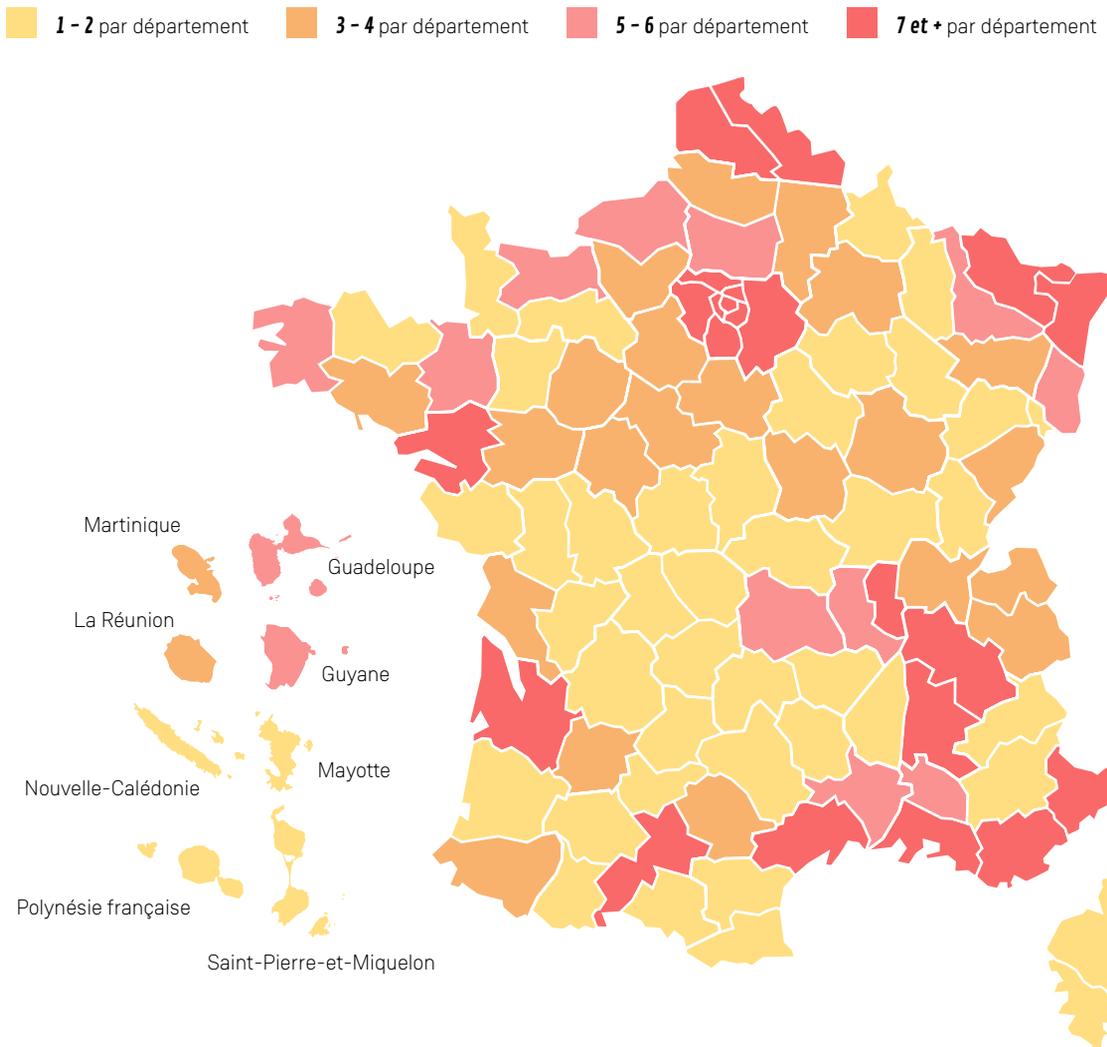
Les délégués sont des bénévoles qui mettent au service du Défenseur des droits leur temps, leurs compétences et leur connaissance du tissu local pour recevoir le public et traiter leurs réclamations. Tiers neutres et impartiaux, ce sont des spécialistes du dialogue et de la médiation qui réussissent 80 % des règlements amiables qu'ils engagent.

En six ans, les délégués ont traité près de 80 % des demandes adressées à l'institution, ce qui représentait environ 60 000 réclamations en 2014, et près de 85 000 en 2019, soit une augmentation de 40 % en cinq ans.

Environ 95 % des demandes adressées aux délégués concernent une difficulté dans la relation des usagers avec les services publics. L'augmentation continue des demandes adressées à l'institution dans ce domaine (+ 78,4 % depuis 2014) montre que le réseau territorial du Défenseur des droits supplée de plus en plus à la disparition progressive de la présence humaine au sein des services publics et à la complexité croissante des démarches administratives, accentuée par leur dématérialisation.

Pour faire face à l'accroissement du réseau et à l'afflux de demandes adressées aux délégués, il est apparu nécessaire de trouver une organisation qui leur permette d'être épaulés au mieux localement. 12 cheffes et chefs de pôle régionaux, agents salariés du Défenseur des droits, installés désormais en région, ont pris leur fonction en 2020 pour faciliter les échanges entre le siège et les délégués, coordonner le traitement des dossiers, les actions de promotion sur le territoire, et pour représenter l'institution en région.

NOMBRE DE DÉLÉGUÉS PAR DÉPARTEMENT





Eva Ordinaire, cheffe de pôle régional pour la Bourgogne, la Franche-Comté et la Seine-et-Marne.

LA CRÉATION DE LA DIRECTION DU RÉSEAU ET DE L'ACCÈS AUX DROITS (DRAD)

En juin 2020 est née la DRAD, issue de la fusion entre la Direction du réseau territorial (DRT) et la Direction de la recevabilité, de l'orientation et de l'accès aux droits (ROAD). Cette nouvelle direction, qui réunit toutes les modalités d'accueil et de saisines des réclamations, vient renforcer les liens entre le siège parisien et le réseau territorial, dans un souci de proximité avec les réclamants.

Cette nouvelle direction rassemble 48 agents au siège dont 12 CPR, exerçant leurs fonctions en région ou Outre-mer, 12 personnes répondant au public au niveau de la plateforme téléphonique (du lundi au vendredi de 9h à 18h), un service courrier et 536 délégués bénévoles du Défenseur des droits, dans 872 lieux de permanences.

QUELLES SONT LES MISSIONS DE LA DRAD ?

La direction a pour mission de recruter, former et soutenir le travail des délégués. Elle fournit l'appui juridique dont ils ont besoin pour exercer pleinement leur délégation et participer localement aux activités de promotion des droits et de l'égalité. L'analyse des réclamations adressées au siège constitue également une mission essentielle de la DRAD,

qui assure la répartition des dossiers entre les services centraux et le réseau des délégués. Pour s'assurer de l'accès des réclamants à leurs droits, la DRAD met en état les dossiers, répond aux demandes ne relevant pas des compétences de l'institution, et traite des litiges dans le cadre d'un règlement amiable. Son rôle est aussi de gérer la plateforme téléphonique d'information et le courrier.

COMMENT EST COMPOSÉE CETTE NOUVELLE DIRECTION ?

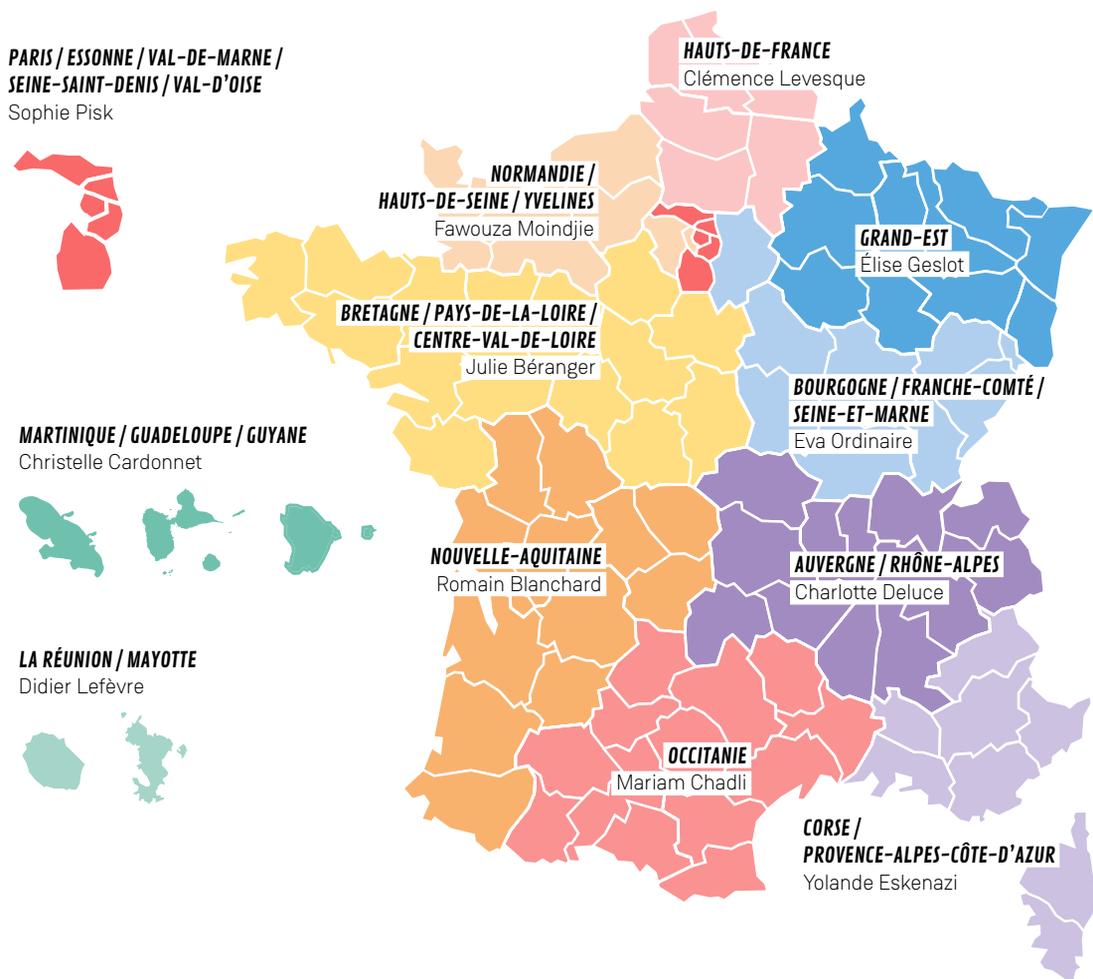
Le directeur, Monsieur Benoît Normand, et son directeur adjoint, Monsieur Fabien Dechavanne, coordonnent la direction divisée en 3 pôles :

- **Le pôle « Réseau »**, tourné vers les fonctions « support » essentielles (recrutement, formation, logistique), contribue à la croissance du réseau et à sa qualification. Il gère aussi les transmissions des réclamations aux délégués, y compris celles en lien avec l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) ou encore avec la plateforme téléphonique. 12 agents composent ce pôle, dirigé par David Manaranche.
- **Le pôle « Juridique »** est chargé d'analyser toutes les réclamations adressées au siège de l'institution et de répondre aux demandes ne se prêtant pas à un traitement au niveau

d'un pôle d'instruction. Il est divisé en deux secteurs : le secteur « Traitement de proximité » privilégiant le traitement direct avec les réclamants par le biais d'échanges téléphoniques ou courriels. Les chargés d'instruction s'occupent de la mise en état des dossiers, des réorientations et des clôtures « simples ». Dans le secteur « Orientation et instruction », les juristes sont chargés de l'orientation de l'ensemble des saisines reçues, de l'instruction et du traitement des situations n'ayant pas vocation à être traitées par les pôles d'instruction spécialisés, du traitement par la voie du règlement amiable, et des situations les plus urgentes. Le chef de ce pôle constitué de 16 agents est Guillaume Fichet.

- **Les cheffes et chefs de pôle régionaux** (CPR). Ils sont répartis dans les grandes régions et en Outre-mer. Ils sont pour la plupart en charge d'une région, à laquelle s'ajoutent, pour certains, des départements limitrophes. Ces cheffes et chefs de pôles régionaux désormais essentiels à l'organisation territoriale de notre institution jouent un rôle d'articulation, apportent un appui juridique aux délégués, coordonnent au niveau régional le traitement des dossiers ainsi que les actions de promotion de l'égalité et de notoriété.

RÉPARTITION TERRITORIALE DES CHEFS DE PÔLE RÉGIONAUX



UNE DIRECTION DE LA PRESSE ET DE LA COMMUNICATION POUR TOUTE L'INSTITUTION

Alors que deux services distincts assuraient, depuis plusieurs années, l'ensemble des relations avec la presse d'un côté et la communication de l'institution de l'autre, une restructuration a permis de voir naître une Direction de la presse et de la communication. Elle a comme objectif de renforcer l'information aux publics, et de déployer plus largement le discours et l'image de l'institution.

La création de cette direction a permis de mettre en place un travail transversal, réactif et cohérent, au service de l'accès aux droits. Au-delà des publics experts auprès desquels le service communication s'attachait à valoriser des savoirs référents, la direction contribue quotidiennement à informer les publics sur les missions et le recours que constitue le Défenseur des droits. Elle s'applique également à renforcer sa présence médiatique sur les territoires, en soutien à la création des chefs de pôle régionaux qu'elle accompagne pour une meilleure visibilité.

L'ENJEU DE LA PROXIMITÉ AVEC LES PUBLICS

La communication de l'institution s'est attachée ces dernières années à développer des actions de proximité envers différents publics afin de mieux faire comprendre sa mission essentielle de service public. Tout au long de l'année 2019 et jusqu'en mars 2020, le Défenseur des droits a effectué une série de déplacements en région, qui ont été autant d'occasions pour dialoguer avec la presse locale et valoriser le recours et la proximité de l'institution avec toutes les personnes sur le territoire. À la faveur de ces déplacements, une campagne de communication dédiée, débutée en 2019, a pris fin à l'été 2020 après le dernier déplacement de Jacques Toubon à Strasbourg le 6 juillet 2020. Visant à mieux faire connaître le recours aux délégués du Défenseur des droits, en insistant sur le service d'écoute, de conseil et d'accompagnement juridique qu'apportent les délégués, plusieurs publications valorisant le réseau territorial ont été diffusées dans toute la presse quotidienne régionale pendant plusieurs mois, avec 1 233 027 exemplaires imprimés.

QUEST-FRANCE : UNE SENSIBILISATION AU PLUS PROCHE DU QUOTIDIEN

Depuis la mise en place du partenariat avec le quotidien Ouest-France en février 2018, l'institution a écrit et publié 120 chroniques sur l'accès aux droits. Chaque mardi, le Défenseur des droits expliquait, aux lecteurs du journal papier et numérique, ce que dit la loi sur certains problèmes du quotidien et les démarches à effectuer pour faire valoir ses droits.

Depuis octobre 2020, le partenariat a évolué pour laisser place à des témoignages de délégués territoriaux dans le quotidien régional, racontant aux lecteurs leurs actions concrètes pour accompagner les personnes qui ont fait appel à eux.

UN ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUE

La déconcentration du travail de l'institution s'est aussi déclinée en matière de communication : un accompagnement spécifique au sein de la Direction presse et communication a été mis en place, afin de permettre aux CPR de devenir de réels relais régionaux du Défenseur des droits, et mieux faire connaître les possibilités de contacts à l'échelle de chaque territoire. L'installation des CPR dans le paysage institutionnel et médiatique régional s'est ainsi concrétisée lors de la publication, en novembre 2020, du Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, leur permettant de faire connaître localement les enjeux des droits de l'enfant et tout particulièrement du droit à la participation, consacré par l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Depuis sa prise de fonction le 22 juillet 2020, la Défenseure des droits, Madame Claire Hédon, a souhaité poursuivre le renforcement de cette proximité avec les acteurs territoriaux associatifs et institutionnels.

B.

L'ARRIVÉE DE CLAIRE HEDON, DÉFENSEURE DES DROITS

Claire Hédon a officiellement été nommée Défenseure des droits suite au décret pris en Conseil des ministres par le Président de la République le 22 juillet 2020. Son mandat, d'une durée de 6 ans, ne pourra pas être renouvelé et n'est pas révocable. Succédant à Dominique Baudis et à Jacques Toubon, elle est la première femme à diriger l'institution depuis sa création en 2011.

Auditionnée par les commissions des lois du Sénat puis de l'Assemblée nationale le 15 juillet dernier, Claire Hédon a salué le bilan de son prédécesseur : « *Jacques Toubon et ses équipes ont renforcé la notoriété, l'identité, le rayonnement de cette institution à travers des décisions courageuses et indépendantes* ». Reprenant les mots de Madame Geneviève de Gaulle-Anthonioz devant les parlementaires, Claire Hédon s'est exprimée sur les constats qu'elle a pu établir : « *Notre démocratie n'existe pas pleinement puisqu'elle tolère des atteintes permanentes aux droits de l'homme, que ces droits sont indivisibles, qu'ils ne peuvent être attribués par morceaux* ». Aussi, sa priorité en tant que Défenseure des droits sera de « *travailler sur l'effectivité des droits, de tous les droits, que ce soit des droits économiques, sociaux, culturels, ou des droits civils et politiques, et sans hiérarchie* ».

La Défenseure des droits est également revenue sur sa trajectoire personnelle et professionnelle, démontrant son attachement à l'accès aux droits et à l'action au plus près du terrain. Outre sa carrière de journaliste à Radio France internationale (RFI), spécialiste notamment des questions de santé, le parcours de Claire Hédon est marqué par son engagement à ATD-Quart Monde. Bénévole dès 1993 dans ce mouvement de lutte contre l'extrême pauvreté, elle en devient présidente en 2015. À la tête du Défenseur des droits, Claire Hédon aspire à poursuivre le fil rouge de sa vie professionnelle et associative : « *défendre l'accès de tous aux droits de tous* ».

LA CONSTITUTION D'UNE NOUVELLE ÉQUIPE

Conformément à la loi organique du 29 mars 2011, deux adjointes et un adjoint ont été nommés par le Premier ministre, sur proposition de la Défenseure des droits, par décret du 10 novembre 2020.

Madame Pauline Caby a été nommée adjointe en charge du respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité. Successivement substitut du procureur près le tribunal de grande instance d'Auxerre, d'Evry et de Paris, elle a ensuite occupé le poste de vice-procureure près le tribunal de grande instance de Paris, puis d'avocate générale référendaire à la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Monsieur Éric Delemar est devenu Défenseur des enfants, adjoint en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant. Travaillant au contact de mineurs vulnérables depuis de nombreuses années en sa qualité d'éducateur spécialisé, puis de chef de services éducatifs, il était depuis 2010 directeur au centre de l'enfance Henri Fréville de Chantepie, en Ille-et-Vilaine. Éric Delemar était également membre de la commission protection de l'enfance du Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSo).

La fonction d'adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité a été confiée à Madame George Pau-Langevin. Avocate, députée de Paris, elle a occupé les fonctions de ministre déléguée à la Réussite éducative de 2012 à 2014 et de ministre des Outre-Mer de 2014 à 2016. George Pau-Langevin a également présidé le Mouvement contre le racisme et l'amitié entre les peuples (MRAP) et a piloté plusieurs travaux relatifs à la lutte contre les discriminations, notamment un rapport législatif sur les discriminations liées à l'origine.

Enfin, Monsieur Daniel Agacinski a été nommé par la Défenseure des droits Délégué général à la médiation. Après avoir été conseiller de la ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion de 2012 à 2013, puis conseiller du ministre de l'Éducation nationale de 2013 à 2014, il a rejoint France stratégie.



Au sein du département « société et politiques sociales », il a notamment rédigé le rapport « *Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations* ».

LA COMPOSITION DES COLLÈGES

En vertu de l'article 11 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est assisté de trois collèges consultatifs pour l'exercice de ses attributions respectivement en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité ainsi que de déontologie dans le domaine de la sécurité.

Les différentes autorités de nomination (présidents des assemblées parlementaires, Président du Conseil économique, social et environnemental, Premier président de la Cour de cassation, Vice-président du Conseil d'État) ont procédé au renouvellement de ces collèges après la nomination de Claire Hédon. Les membres des collèges apportent un indispensable regard pluridisciplinaire à certains projets de l'Institution.

À titre d'exemple, la décision sur les conditions de prise en charge des mineurs dans les services d'urgence psychiatrique a été considérablement enrichie par le collège « droits de l'enfant » (décision n°2020-008

du 22 décembre 2020). Le collège « déontologie de la sécurité » a souhaité durcir les recommandations d'un projet de décision relatif aux conditions dans lesquelles un jeune homme a été interpellé et blessé à la suite d'un contrôle d'identité (décision n°2020-199 du 23 novembre 2020). Enfin, les discussions au sein du collège « lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité » ont permis d'envisager des suites concrètes à un projet de décision (devenue décision 2020-164 du 1^{er} décembre 2020) concernant un refus d'embauche d'un homme à un poste intitulé « assistante médicale » au sein d'un cabinet dentaire.

COLLÈGE « DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ »

M. Claude BALAND - Préfet honoraire - Ancien Directeur général de la Police nationale - Président du réseau des banques alimentaires (désigné par le Président du Sénat).

M. Alain FOUCHÉ - Sénateur honoraire de la Vienne - Président de la Commission culture du Département de la Vienne - Membre du bureau de la Fondation Prospective et Innovation - Ancien membre de la Cour de Justice (désigné par le Président du Sénat).

M^{me} Dominique de la GARANDERIE - Avocate - Ancien Bâtonnier de Paris - Présidente du Comité d'Éthique du Groupe Le Monde (désignée par le Président du Sénat).

M. Yves NICOLLE - Commissaire général honoraire (désigné par le Président de l'Assemblée Nationale).

M. Olivier RENAUDIE - Professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (désigné par le Président de l'Assemblée Nationale).

M. Jacky RICHARD - Conseiller d'État honoraire (désigné par le Vice-président du Conseil d'État)

M^{me} Valérie SAGANT - Magistrat - Directrice de la mission de recherche « Droit et Justice » (désignée par le Président de l'Assemblée Nationale).

M. Pierre VALLEIX - Avocat général à la Cour de cassation (désigné par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour).

COLLÈGE « DÉFENSE ET PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT »

M. Jérôme BIGNON - Membre honoraire du Parlement - avocat honoraire (désigné par le Président du Sénat).

M^{me} Odette-Luce BOUVIER - Conseillère à la Cour de cassation (désignée par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour).

M^{me} Pascale COTON - Vice-Présidente du CESE - Vice-Présidente de la CFTC (désignée par le Président du Conseil économique, social et environnemental).

M^{me} Elisabeth LAITHIER - Maire-Adjointe honoraire à Nancy - Experte-Référente petite enfance à l'AMF - Présidente de l'Association pour la Promotion des Actions Médico-sociales Précoces de Lorraine (désignée par le Président du Sénat).

M^{me} Anne-Marie LEROYER - Professeure à l'École de Droit de la Sorbonne, spécialiste du droit des personnes et de la famille (désignée par le Président de l'Assemblée nationale).

M^{me} Marie-Rose MORO - Professeur de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent - Chef de service Université Paris Descartes (désignée par le Président de l'Assemblée nationale).

COLLÈGE « LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET PROMOTION DE L'ÉGALITÉ »

M^{me} Gwénaële CALVES - Professeur de droit public à l'Université de Cergy-Pontoise, spécialiste du droit de la non-discrimination (désignée par le Président de l'Assemblée nationale).

M. Stéphane CARCILLO - Professeur affilié au Département d'Economie de Sciences Po - Chargé de la division emploi et revenus à l'OCDE (désigné par le Président du Sénat).

M. Éric CEDIEY - Directeur d'ISM Corum (désigné par le Président de l'Assemblée nationale).

M^{me} Karima SILVENT - Directrice des ressources humaines de AXA et Présidente de l'EPIDE - Établissement public d'insertion dans l'emploi (nommée par le Président du Sénat).

M^{me} Marie-Françoise GUILHEMSANS - Conseiller d'État - Présidente suppléante de la CADA (désignée par le Vice-président du Conseil d'État).

M. Guy-Dominique KENNEL - Ancien Sénateur - Président Honoraire du Conseil Départemental du Bas-Rhin (désigné par le Président du Sénat).

M. Pap NDIAYE - Professeur des Universités à Sciences-Po Paris, spécialiste d'histoire des minorités (désigné par le Président de l'Assemblée nationale).

M^{me} Véronique SLOVE - Conseillère à la Cour de cassation (désignée par la première présidente de la Cour de cassation).



Déplacement de la Défenseure des droits à Bobigny en juillet 2020.

LES DÉPLACEMENTS SUR LE TERRAIN

Depuis sa nomination le 22 juillet, la Défenseure des droits a souhaité, tout en tenant compte des contraintes liées au contexte sanitaire, rencontrer immédiatement les acteurs locaux et les délégués de l'institution sur le terrain.

Pour son premier déplacement en tant que Défenseure des droits, le lendemain de sa nomination, Claire Hédon a choisi de se rendre en Seine-Saint-Denis sur le thème de la protection des droits de l'enfant. À Bobigny, elle a échangé avec les représentants de l'association « La Sauvegarde », intervenant pour la protection de l'enfance, l'aide et le soutien aux jeunes adultes et aux familles. La situation des mineurs isolés et la déscolarisation, notamment en raison du confinement, ont également été abordés.

Claire Hédon a ensuite visité un établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD) le 29 juillet 2020 à Droué, dans le Loir-et-Cher. Particulièrement vulnérables, les personnes âgées ont été touchées par l'épidémie et par les mesures imposant leur isolement. Elle a profité de ce moment pour échanger avec le personnel sur les difficultés engendrées par la crise sanitaire.

Le lendemain, la Défenseure des droits a assisté à une session de formation des élèves gardiens de la paix au centre de police

nationale de Chassieu dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, où les équipes de l'institution se déplacent régulièrement pour y animer des formations sur les discriminations. Ce déplacement s'est poursuivi dans l'après-midi à Villeurbanne par une rencontre avec les acteurs institutionnels et associatifs de la ville autour des actions innovantes mises en place localement pour promouvoir l'égalité et lutter contre les discriminations.

L'une des priorités de Claire Hédon a été de se déplacer pour rencontrer rapidement des délégués territoriaux. La Défenseure des droits a participé le 21 septembre 2020 à une collégiale à Rennes, réunissant l'ensemble des délégués des régions Bretagne, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire. Elle a échangé avec eux sur les problématiques émanant des réclamations locales puis avec les acteurs de l'accès aux droits et de la lutte contre les discriminations du département d'Ille-et-Vilaine, et enfin avec le président du Conseil départemental et le secrétaire général de la Préfecture sur les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics locaux pour améliorer et garantir l'accès aux droits.

À compter du 30 octobre 2020, Claire Hédon a adapté le fonctionnement de l'institution pour continuer de tisser des liens privilégiés, même à distance, avec les délégués territoriaux et les acteurs locaux, aussi bien sur le territoire métropolitain qu'en Outre-mer.



LE DÉPLACEMENT DE LA DÉFENSEURE

DES DROITS À CALAIS

Le début du mandat de la Défenseure des droits a notamment été marqué par son déplacement à Calais les 22 et 23 septembre 2020. Claire Hédon s'est longuement entretenue avec de nombreux exilés, les associations leur venant en aide, les services de l'État, le Préfet, les responsables de l'ensemble des forces de sécurité présents dans le Calaisis, les services en charge de l'accueil des mineurs non accompagnés pour le Département et la Maire de la ville. Réitérant des constats déjà formulés par l'institution, Claire Hédon a mis en exergue les atteintes aux droits fondamentaux les plus élémentaires dont sont victimes les exilés, leurs conditions de vie dégradantes et inhumaines, leurs difficultés d'accès à l'eau, à la nourriture, à l'hygiène, et leur état d'épuisement physique et mental. La Défenseure des droits a recommandé des solutions concrètes et urgentes pour que cesse cette situation inacceptable.

LES OBSERVATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS DEVANT LA JUSTICE RELATIVES À L'ARRÊTÉ INTERDISANT LA DISTRIBUTION DE REPAS DANS LE CENTRE-VILLE DE CALAIS

Peu de temps avant son déplacement à Calais, la Défenseure des droits avait été saisie, par plusieurs associations venant en aide aux étrangers, du contentieux introduit contre l'arrêté préfectoral pris le 10 septembre 2020 pour interdire la distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique. Dans une décision (décision n° 2020-179 du 18 septembre 2020), elle a présenté des observations devant le tribunal administratif de Lille, considérant que l'arrêté litigieux était illégal et que, dans la mesure où il poursuivait un objectif étranger à la sauvegarde de l'ordre public, il revêtait en outre un caractère discriminatoire. Par jugement du 22 septembre 2020, le tribunal administratif a rejeté la requête au motif que les distributions alimentaires des associations non mandatées demeuraient accessibles aux exilés, bien que plus éloignées, et que

l'insuffisance des distributions alimentaires proposées par l'État n'était pas avérée. Intervenu le même jour, le déplacement de la Défenseure des droits à Calais a été l'occasion de dresser des constats sur place et de recueillir des informations de manière contradictoire. Elle a présenté ses observations devant le juge des référés du Conseil d'État saisi en appel (décision n° 2020-190 du 24 septembre 2020). Le 25 septembre 2020, la haute juridiction a confirmé la décision de première instance.

UNE DÉMARCHE CONSTRUCTIVE ET EXIGEANTE À L'ÉGARD DES INTERLOCUTEURS INSTITUTIONNELS

La Défenseure des droits a souhaité instaurer un dialogue constructif avec les interlocuteurs institutionnels pour faire face aux difficultés d'accès aux droits, comprendre quels sont les obstacles et lever les freins.

Les membres du gouvernement et les parlementaires ont fait partie des acteurs que Claire Hédon a tenu à rencontrer dès son arrivée afin d'aborder avec eux ses préoccupations dans leurs champs de compétence respectifs. Ainsi, elle a pu notamment échanger avec le ministre de la Justice, garde des Sceaux, sur les droits des justiciables, des détenus et des lanceurs d'alerte ; avec le ministre des Solidarités et de la Santé sur la situation des personnes vulnérables pendant la crise liée à l'épidémie de COVID-19, ainsi que sur les risques d'atteinte aux droits et libertés liés à cette crise ; et avec le ministre de l'Intérieur sur le nouveau schéma national de maintien de l'ordre et les contrôles d'identité. Les rendez-vous organisés avec la secrétaire d'État aux Personnes handicapées, la ministre de la Transformation et de la Fonction publique ou encore avec le ministre de l'Éducation Nationale, la Ministre déléguée à l'Égalité entre les femmes et les hommes, à la Diversité et à l'Égalité des chances, ont permis à Claire Hédon d'exposer le point de vue de l'institution sur des sujets prioritaires.

La Défenseure des droits rendant régulièrement des Avis au Parlement, il lui a semblé fondamental de dialoguer avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'avec la présidente de la Commission des lois du palais Bourbon. Avec le vice-président du Conseil d'État, elle a partagé ses préoccupations concernant la préservation des droits et des libertés pendant l'état d'urgence sanitaire et échangé sur le développement de la médiation administrative. Compte tenu de l'existence d'objectifs communs avec d'autres institutions, Claire Hédon a multiplié les entretiens avec les présidents du Conseil économique, social et environnemental, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Conseil national consultatif des personnes handicapées ainsi qu'avec la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, avec la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, et avec le directeur de l'Agence française anticorruption.

Par ailleurs, la Défenseure des droits a continué à prendre le pouls de la société auprès des représentants des associations qui œuvrent pour la défense des droits humains, désireuse de consolider les liens entre ces dernières et l'institution.

Au niveau européen, en tant que Secrétaire générale de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), Claire Hédon a pris attache avec le Président de l'AOMF, le Médiateur du Royaume du Maroc, et avec le Vice-Président, le Médiateur de Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle a par ailleurs participé à son premier Conseil d'administration de l'AOMF le 2 octobre dernier. Ce conseil a permis de faire le point sur la situation sanitaire dans les différents pays francophones, de réorganiser la programmation de l'association, de confirmer la mise en place de son premier cours en ligne sur les droits de l'enfant et d'accueillir deux nouveaux membres (les Médiateurs de Grèce et de Genève). La communication de l'association a également été discutée puisqu'il a été décidé, lors de cette rencontre, de créer un compte LinkedIn pour l'AOMF et de lancer un nouvel appel à projets en communication auprès des membres.

Le 20 octobre, la Défenseure des droits a rencontré le Président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), Monsieur Robert Spano, et le juge récemment nommé au titre de la France, Monsieur Mattias Guyomar. À cette occasion, elle a présenté les priorités de son mandat, ses préoccupations sur la situation des droits des plus vulnérables en France, la crise sanitaire actuelle et le respect des droits de l'homme et des libertés en période de crise sanitaire. La Défenseure des droits a également réaffirmé l'engagement de renforcer la coopération de l'institution avec la Cour et de contribuer aux débats dans les affaires portées devant elle, à travers les tierces interventions.

LA JEUNESSE COMME PUBLIC PRIORITAIRE

En 2019, les mineurs ne représentaient que 1,6 % saisines de l'institution et les 18-25 ans 3,7 % alors même que les moins de 25 ans représentent environ un tiers de la population globale en France.

Cette absence de recours s'explique en partie par le manque de connaissance des enfants et des jeunes sur leurs droits : au cours de la consultation nationale organisée par l'institution en 2019, près de 70 % des jeunes interrogés n'avaient aucune connaissance de leurs droits. Or, le fait de citer au moins un droit de l'enfant double la probabilité d'entamer des démarches en cas d'atteinte. Le contexte de crise sanitaire tend par ailleurs à accroître les difficultés à faire respecter ses droits par une génération déjà marquée par la précarité.

L'institution a ainsi déployé deux actions notables en 2020, en direction de la jeunesse :

Elle a lancé son compte Instagram en novembre 2020 pour accroître la notoriété de l'institution, ses domaines de compétences et son action auprès d'un public jeune. Un fort accent a été mis sur la pédagogie du droit, afin de le rendre plus accessible et démontrer sa présence et sa nécessité dans la vie de tous les individus. Autour de plusieurs rubriques, le compte Instagram parle ainsi du droit sous toutes ses formes, parfois tragique, parfois anecdotique et parfois même humoristique.



Un accent particulier est mis sur les discriminations et les difficultés rencontrées par les jeunes. L'objectif est de montrer l'expérience large du droit dans laquelle s'inscrit naturellement l'institution, avec de la pédagogie, de l'histoire.

FAIRE RESPECTER LEURS DROITS FONDAMENTAUX, C'EST FONDAMENTAL

Le Défenseur des droits a également lancé en novembre une campagne nationale de sensibilisation des jeunes de 16 à 24 ans, pour réagir au trop faible pourcentage de saisines issues de cette tranche de la population. L'institution souhaite leur rappeler qu'elle est présente à leurs côtés pour les aider à faire valoir leurs droits, gratuitement, partout en France. Diffusée sur les comptes officiels et supports digitaux, cette campagne a été complétée par une interview de la Défenseuse des droits enregistrée avec Konbini.

—
C·

UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE : UNE INSTITUTION QUI RESTE À L'ÉCOUTE

UN FONCTIONNEMENT INÉDIT

Ce rapport d'activité ne saurait faire l'impasse sur le contexte très particulier de crise sanitaire qui a profondément marqué les esprits et le fonctionnement de l'institution.

Dès le début de la crise sanitaire, l'organisation et la réactivité des services administratifs a permis de minimiser son impact sur le fonctionnement de l'institution et le ralentissement de son activité. Celle-ci a ainsi continué d'assurer l'accompagnement de ses divers publics au plus près de leurs préoccupations.

Depuis 2017, l'institution s'était en effet dotée d'un dispositif efficace de télétravail qui a permis d'assurer la continuité de l'activité, et une adaptation rapide aux changements induits par la crise.

Dès l'annonce du confinement de mars, et par mesure de précaution, le télétravail a été généralisé pour tous les agents jusqu'au mois de mai. Si les délégués n'ont alors pas pu assurer leur permanence hebdomadaire jusqu'à la levée du confinement, tous sont restés joignables par courriel. Puis lors du deuxième confinement au mois d'octobre, le télétravail a été de nouveau généralisé, sous réserve des strictes nécessités de service avec, cette fois-ci, des permanences physiques des délégués, sur la base du volontariat.

Tout au long de la crise sanitaire, le Défenseur des droits a préservé un niveau très important de télétravail, par précaution, et en capitalisant sur les méthodes de travail à distance qui auront préservé la capacité d'intervention de l'institution.

LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE DU DÉFENSEUR DES DROITS PENDANT L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Depuis 2018, l'évolution des appels du public a augmenté de plus de 69 %, en raison de la notoriété croissante du Défenseur des droits.

C'est grâce à sa plateforme téléphonique et aux informations transmises par les délégués que le Défenseur des droits a par exemple eu connaissance de nombreuses situations dans lesquelles l'accès à des supermarchés a été refusé à des enfants accompagnant leur parent. Pour les familles monoparentales en particulier, ces refus ont eu pour effet soit de rendre impossible l'accès à des biens de première nécessité, soit de porter atteinte à l'intérêt supérieur des enfants en imposant qu'ils soient laissés à la porte des magasins.

Le Défenseur des droits est intervenu auprès de toutes les grandes enseignes, auprès du gouvernement et par voie de presse pour faire cesser ces pratiques. Il a demandé qu'il soit rappelé aux gérants des magasins que le refus d'accès des enfants aux magasins ne fait pas partie des mesures restrictives adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ces pratiques portaient atteinte aux droits des personnes, particulièrement aux droits des parents isolés et à l'intérêt supérieur de leurs enfants.

Le Défenseur des droits et ses délégués ont obtenu l'arrêt de ces pratiques discriminatoires auprès de la très grande majorité des commerces concernés. Par ailleurs, un dispositif de réclamation sur une adresse de messagerie dédiée a été créé pour recevoir les signalements des parents isolés refusés à l'entrée des magasins et intervenir.

Par la suite, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs refus d'accès à des supermarchés opposés à des personnes en situation de handicap accompagnées pour faire leurs courses. Il a saisi la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, laquelle s'est engagée à ce qu'un rappel soit effectué auprès de l'ensemble des enseignes, des référents accessibilité des préfectures, ainsi qu'auprès des représentants des agents d'accueil.

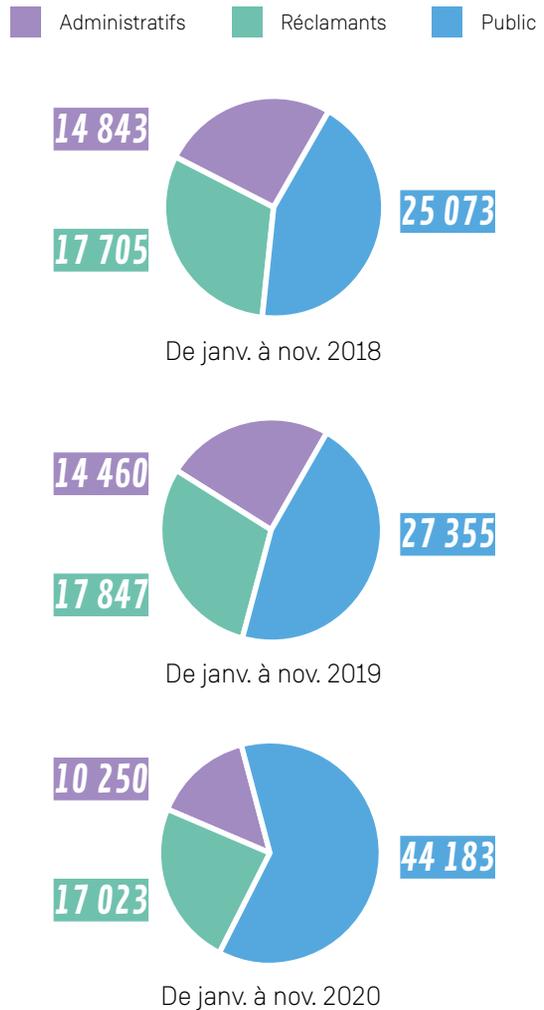
LE NUMÉRO TÉLÉPHONIQUE DÉDIÉ AUX DÉTENUS

Le 20 mars 2020, le Défenseur des droits a créé un numéro dédié pour permettre aux détenus de comprendre et d'accéder à leurs droits dans le contexte des restrictions particulières liées à la crise sanitaire. Lors du premier confinement, le numéro téléphonique, tenu par des juristes de ses services d'instruction, a reçu une moyenne de 40 appels par jour, soit un total d'environ 2500 appels. Un effort particulier a été fourni pour améliorer la visibilité et l'accessibilité du Défenseur des droits dans les lieux de détention. En tout, 5000 appels ont été reçus depuis le premier confinement.

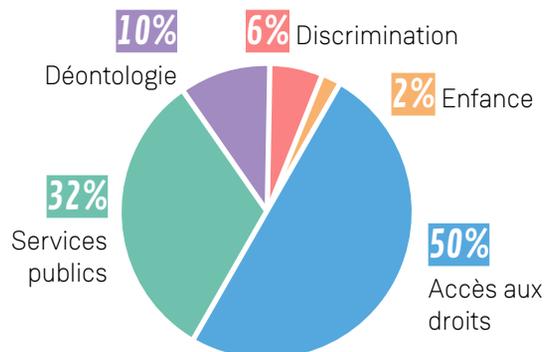
Cette période a révélé le besoin de former à ces questions notre plateforme téléphonique, jusqu'alors assez peu sollicitée par des détenus, pour compléter la présence du Défenseur des droits permise par les permanences assurées dans tous les établissements pénitentiaires..

Depuis juillet 2020, la plateforme téléphonique gère un numéro dédié pour les personnes privées de libertés, avec une forte hausse des appels lors du second confinement. Ces appels ont concerné pour l'essentiel l'impact de la crise sur les détenus, marqué par des ruptures quasi totales de leurs droits (droits sociaux, rupture des liens parent-enfant, état civil...).

ÉVOLUTION DES APPELS SUR LES 3 DERNIÈRES ANNÉES



APPELS DU PUBLIC PAR DOMAINES DE COMPÉTENCES



LE RÔLE CLÉ DU RÉSEAU TERRITORIAL POUR L'ACCÈS AUX DROITS DURANT LA CRISE SANITAIRE

Lors du premier confinement, l'activité du réseau des délégués a été très fortement affectée, avec une baisse de moitié des sollicitations entre la mi-mars et la fin avril. En l'absence d'accueil physique, la continuité de service du Défenseur des droits s'est faite essentiellement par courriel, ce qui exclut, de fait, nombre de réclamants qui n'ont pas accès au numérique.

Toutefois, la mise en place de la ligne téléphonique directe, les actions de communication en lien avec la presse locale pour informer le public, et des dispositifs d'information organisés sur certains sites du service public et/ou par les structures accueillant les permanences des délégués ou encore sur les réseaux sociaux des lieux d'accès aux droits, ont permis de garantir la continuité du service, alors que nombre de services publics n'étaient plus joignables.

Le réseau partenarial local des délégués du Défenseur des droits a été un atout essentiel pour apporter des réponses et faire avancer les dossiers avec des services devenus difficilement accessibles pour les usagers.

Lors du second semestre 2020, les délégués du Défenseur des droits ont poursuivi et même amplifié leur travail d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire. Une opération d'information a été déclinée dans l'ensemble des régions afin d'alerter les réseaux locaux (presse régionale, partenaires locaux, bulletins municipaux). La baisse d'activité lors du premier confinement a finalement été quasiment effacée par une forte hausse de l'activité dans les mois qui ont suivi.

Il faut souligner que la grande majorité des délégués du Défenseur des droits ont repris, à partir de l'été, des permanences en présentiel. Toutefois, tous ont constaté que les difficultés d'accès aux services publics, particulièrement dramatiques lors du premier confinement, ont perduré malgré certaines améliorations. L'accessibilité des préfectures et sous-préfectures est apparue de ce point de vue particulièrement problématique.

Le constat le plus important est peut-être celui de la fracture numérique et de son impact sur l'accès aux droits : la fermeture des points numériques, la version dématérialisée des démarches auprès des services publics, de l'accès à l'information ou aux documents administratifs, devenue au fil des ans quasi exclusive, a laissé de côté une grande partie de la population qui n'a pas accès au numérique ou qui n'a pas la capacité de se servir de l'outil informatique.

Au sein même des services publics, alors que la France s'est engagée dans une démarche de dématérialisation, dont les avantages mais aussi les risques et les dérives avaient déjà été soulignés avant la crise par le Défenseur des droits, existe également une fracture numérique entre les services de l'État, qui sont plus ou moins équipés et préparés au télétravail - certains s'étant avérés incapables de s'adapter rapidement au travail à distance faute d'un matériel adapté et d'accès à leurs applications métiers, consultables uniquement sur le lieu de travail.

DES RÉCLAMATIONS TOUJOURS NOMBREUSES

Malgré de fortes contraintes, l'efficacité de l'organisation du Défenseur des droits en temps de crise lui a permis d'assurer un accompagnement au plus près de ses divers publics.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits depuis le mois de mars 2020 ont montré la nécessité d'une vigilance accrue en période de crise pour les droits des plus vulnérables, souvent les premiers touchés par les textes de restriction ou d'exception : les personnes vivant dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et privées de visites, les enfants entravés dans leur accès à l'éducation, les personnes vivant à la rue ou dans des hébergements précaires, les personnes privées de liberté, les détenus confinés dans des conditions dégradées et confrontés à des possibilités réduites de visites familiales, les étrangers retenus pour une période allongée par un impossible retour, les personnes isolées, en situation de handicap, etc.

Dès le premier confinement en mars, les services centraux et le réseau territorial du Défenseur des droits se sont organisés pour s'assurer que toutes les réclamations continuent d'être traitées et que celles en lien direct avec le COVID-19 le soient de manière prioritaire. L'activité de l'institution s'est normalisée avec le déconfinement du 11 mai, et ce jusqu'au 28 octobre, date du nouveau confinement en raison de la recrudescence de l'épidémie de COVID-19.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, malgré l'impact du confinement sur l'action des délégués, les réclamations du siège ont augmenté par rapport à 2019.

Le nombre de saisines reçues au siège depuis le 1^{er} janvier 2020 était en hausse de 6 % par rapport à la même période en 2019 et était supérieur de près de 21 % au nombre de saisines reçues à la même période en 2018. Dans le même temps, le nombre de dossiers transmis aux délégués a continué d'augmenter.

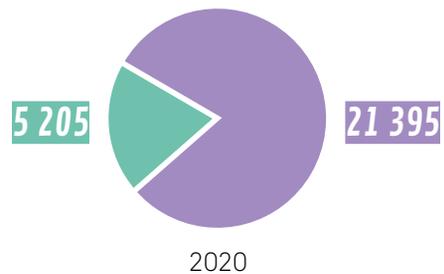
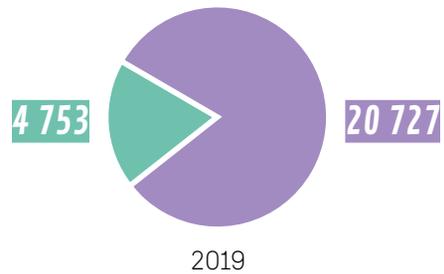
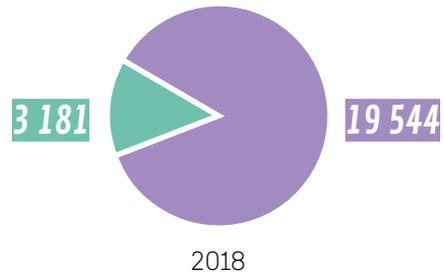
Le nombre de saisines reçues en 2020 par les délégués, depuis le début du mois de janvier, était en recul de 8 % par rapport à 2019 et de 1 % par rapport à 2018. Pour les seules réclamations, le recul n'était toutefois que de 3 % par rapport à 2019.

RÉCLAMATIONS RELATIVES AU COVID-19

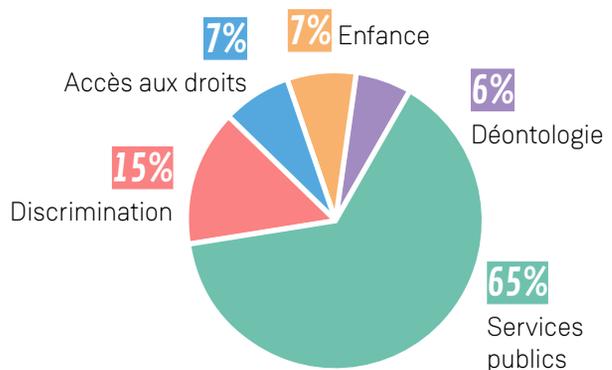
Entre le 15 mars et le 31 octobre, le Défenseur des droits a reçu 62 500 réclamations, à raison de 17 471 pour le siège et 45 079 pour les délégués. Dans le même temps, l'institution a enregistré 3 093 demandes relatives au COVID-19, à raison de 1 416 pour le siège et 1 677 pour le réseau territorial.

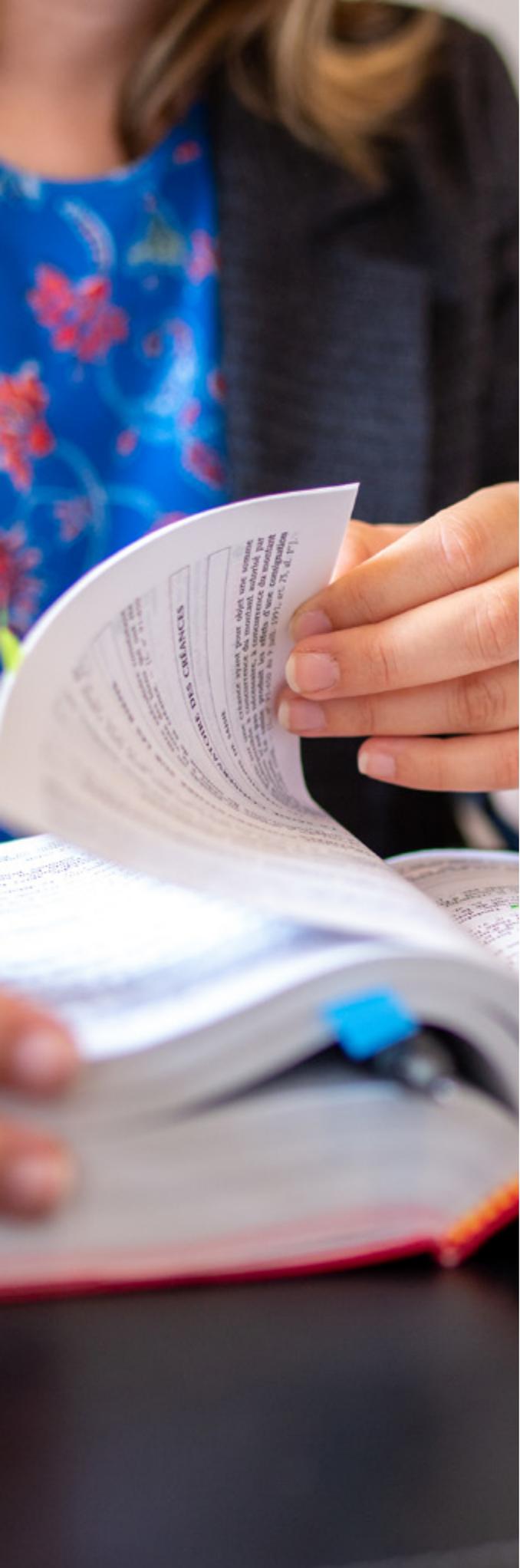
TRAITEMENT SUR LES 3 DERNIÈRES ANNÉES

Traitement Siège (violet) Transmission aux délégués (vert)



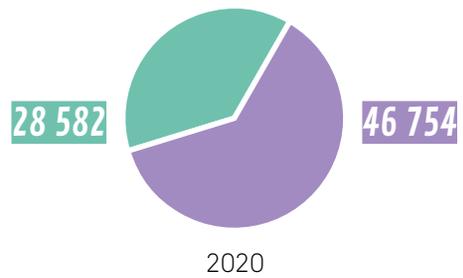
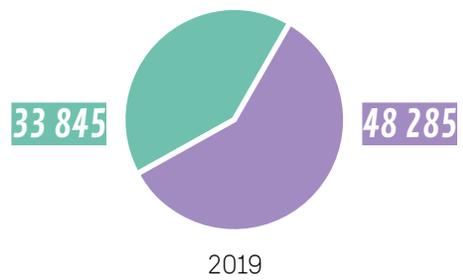
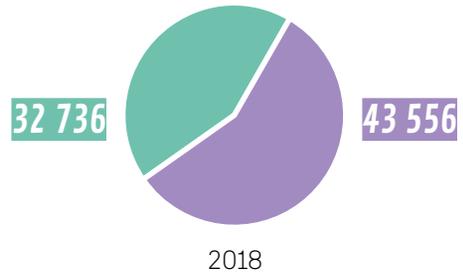
TRAITEMENT PAR DOMAINES DE COMPÉTENCES



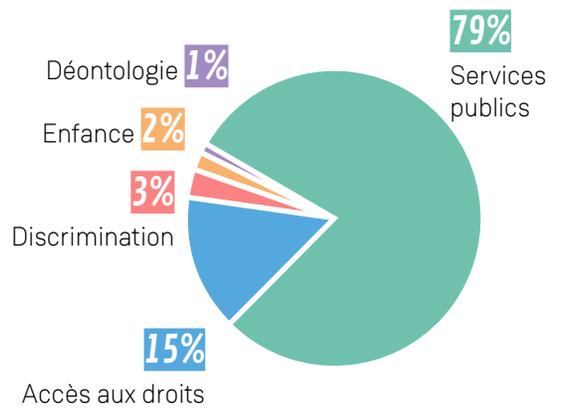


RÉPARTITION RÉCLAMATIONS / INFORMATIONS SUR LES 3 DERNIÈRES ANNÉES

■ Réclamations ■ Informations / orientations



TRAITEMENT PAR DOMAINES DE COMPÉTENCES



PARTIE 2

DROITS ET LIBERTÉS AU TEMPS DE L'URGENCE SANITAIRE

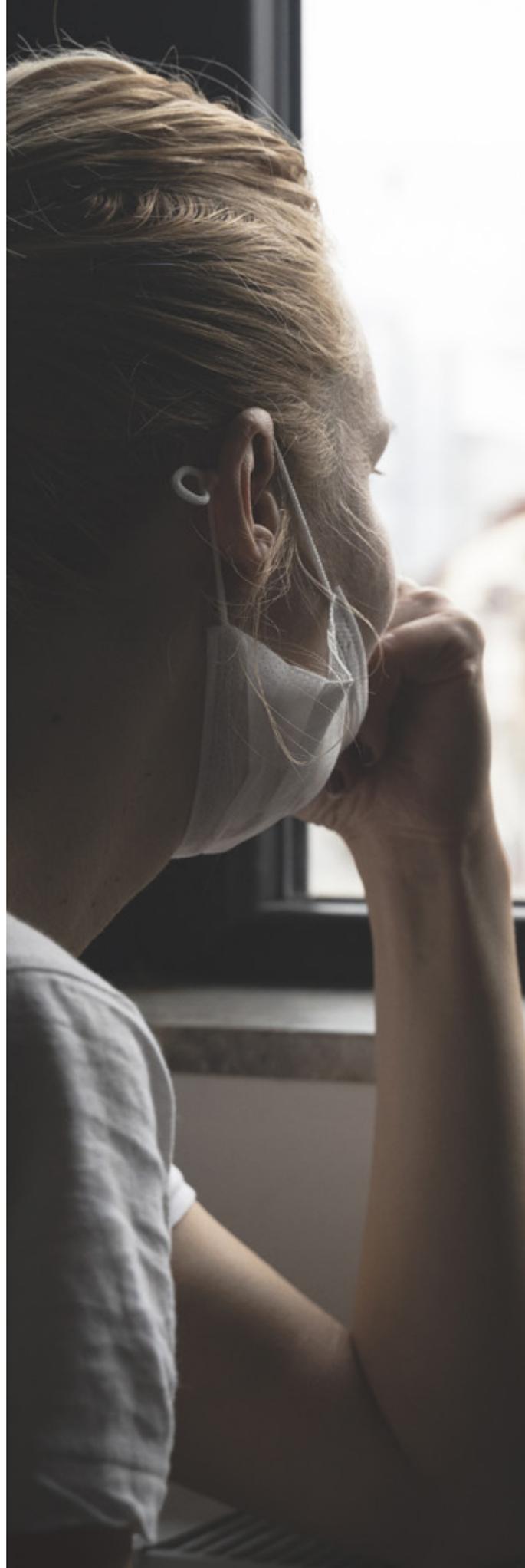
Il est légitime que l'État puisse se doter des moyens nécessaires pour être en mesure de faire face à une situation exceptionnelle menaçant gravement la sécurité ou la santé de la population.

Ce fut le cas en novembre 2015 à la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015, qui ont justifié la déclaration de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 puis en mars dernier, en réponse à la pandémie mondiale, avec la création et l'instauration de l'état d'urgence sanitaire inscrit dans le code de santé publique.

L'état d'urgence de la loi de 1955 comme l'état d'urgence sanitaire du 23 mars 2020 sont des régimes d'exception conférant au gouvernement des pouvoirs de police qui restreignent l'exercice des droits et libertés des individus, le temps nécessaire à la gestion de la menace qui a justifié le recours à l'état d'urgence.

Ces états d'urgence, qui visent des objectifs différents, portent atteinte à de nombreux droits et libertés, telles que la liberté d'aller et venir, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de culte, la liberté de manifester, la liberté d'entreprendre, etc.

L'état d'urgence sanitaire se singularise par deux traits nouveaux.



Il porte atteinte à la quasi intégralité des droits et libertés considérés jusque-là comme fondamentaux et garantis à ce titre par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il revêt également une ampleur inédite car il visait des millions de personnes et s'immisce dans toutes les sphères de leur vie quotidienne, familiale, professionnelle, privée et sociale.

Compte tenu de la nature même de ce régime, il doit donc demeurer temporaire, être strictement encadré et respecter les principes de notre État de droit : légalité, nécessité et proportionnalité.

En toutes circonstances, le respect des libertés doit demeurer la règle et les restrictions, l'exception.

Depuis 2015, le Défenseur des droits n'a eu de cesse d'interpeller les autorités à cet égard, alertant sur les risques à long terme que présente la reconduction systématique d'un état d'urgence : la banalisation du régime, l'accoutumance de la population à ces restrictions et/ou sa résignation, l'érosion progressive de notre État de droit, de nos acquis en matière de droits et libertés fondamentaux, de l'équilibre des institutions, et la pérennisation de ces mesures.

Dans une tribune parue dans le journal « *Le Monde* » le 24 octobre 2020, la Défenseuse des droits alertait une nouvelle fois les pouvoirs publics sur les risques majeurs que représentent les mesures rognant les droits et libertés à long terme pour notre démocratie et notre État de droit.

« Voilà des années que, dans un silence pesant, des libertés considérées jusque-là comme fondamentales et garanties à ce titre par la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'éclipsent tour à tour, réduites au mieux à un supplément d'âme dont une démocratie pourrait se parer lorsque la situation et ses services publics le lui permettent, au pire à des obstacles contrariant le déploiement de mesures prises pour faire face à des crises. »

Appelant également à sortir de l'urgence et à plus de transparence sur les données servant aux décisions publiques, elle soulignait que *« cette transparence contribuerait à ce que toutes et tous puissent se réapproprier cette crise en citoyens actifs et responsables, plutôt que de la subir en individus soucieux uniquement d'être protégés. »*

Au-delà, la crise sanitaire n'a pas épargné le fonctionnement des services publics. Outre le service public hospitalier, particulièrement sollicité, la situation a mis en évidence qu'avec la fermeture des écoles, des cantines scolaires, des bureaux de poste, des juridictions, une partie importante de la population s'est trouvée confrontée à des difficultés parfois dramatiques.

Cet affaiblissement des services publics a contribué à accentuer le creusement des inégalités sociales, frappant d'abord les plus vulnérables, soulignant leur rôle essentiel dans la préservation de l'égalité.

RAPPEL DES DATES CLÉS DE LA CRISE SANITAIRE

- ★ **12 MARS 2020** : annonce du président de la République de la fermeture des écoles à partir du 16 mars.
- ★ **16 MARS 2020** : annonce du président de la République d'un confinement national à partir du 17 mars.
- ★ **23 MARS 2020** : instauration d'un état d'urgence sanitaire pour deux mois par la loi n° 2020-290.
- ★ **28 AVRIL 2020** : présentation par le Premier ministre de la stratégie nationale de déconfinement.
- ★ **11 MAI 2020** : déconfinement progressif et prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet par la loi n° 2020-546.
- ★ **29 MAI 2020** : création de l'application StopCovid par le décret n° 2020-650.
- ★ **14 JUIN 2020** : annonce du président de la République d'une nouvelle phase de déconfinement, la limitation des 100 kilomètres étant levée.

- ★ **9 JUILLET 2020** : instauration d'un régime transitoire dès le 11 juillet autorisant le gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles jusqu'au 31 octobre par la loi n° 2020-856.
- ★ **17 JUILLET 2020** : obligation du port du masque dans les lieux publics et clos par le décret n° 2020-887.
- ★ **23 SEPTEMBRE 2020** : annonce de nouvelles mesures de restrictions dans 11 métropoles et les communes de la petite couronne d'Ile-de-France.
- ★ **14 OCTOBRE 2020** : instauration d'un nouvel état d'urgence à partir du 17 octobre et pour un mois par le décret n° 2020-1257.
- ★ **17 OCTOBRE 2020** : mise en place d'un couvre-feu en Ile-de-France et dans huit autres métropoles, pour une durée de quatre à six semaines.
- ★ **22 OCTOBRE 2020** : remplacement de l'application *StopCovid* par l'application *TousAntiCovid*.
- ★ **22 OCTOBRE 2020** : extension du couvre-feu de 21h à 6h du matin à 54 départements, soit 46 millions de Français, à partir du 23 octobre et pour une durée de six semaines.
- ★ **28 OCTOBRE 2020** : annonce du président de la République d'un confinement national instauré à partir du 30 octobre.
- ★ **7 NOVEMBRE 2020** : adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi présenté prévoyant de prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et le régime transitoire jusqu'au 1^{er} avril 2021.
- ★ **24 NOVEMBRE 2020** : présentation du déconfinement progressif en trois temps par le président de la République.
- ★ **15 DÉCEMBRE 2020** : déconfinement et réinstauration du couvre-feu.

LES COMITÉS D'ENTENTES : UN DIALOGUE CONTINU AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

Afin de mieux connaître les situations de discriminations et d'atteintes aux droits des populations les plus exposées, le Défenseur des droits a réuni, en avril et juin 2020 les comités d'entente handicap et avancée en âge pour échanger sur les conséquences de l'épidémie de COVID-19.

Lors de ces séances consacrées aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie (en établissement et à domicile) et à leurs aidants, plusieurs alertes ont été portées à la connaissance de l'institution : les restrictions posées à l'accueil des familles et des proches des résidents en établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (droit de visite), les difficultés d'accès aux soins et aux biens et services courants, la non-accessibilité des attestations de déplacements et des sites institutionnels, la nécessaire clarification de la notion de « personne vulnérable » ou « personne à risque », l'isolement des personnes vivant à domicile et les difficultés de leurs aidants, la vigilance sur le port du masque obligatoire et généralisé (pour les personnes sourdes et malentendantes, impossibilité de lecture labiale et d'utilisation des expressions faciales en raison de la pénurie de masques inclusifs transparents), la faible prise en considération des acteurs relevant du secteur de l'aide à domicile.

UNE INSTITUTION ACCESSIBLE

L'institution dispose d'un service de visioconférence avec interprète, permettant aux personnes sourdes et malentendantes de saisir l'institution en langue des signes française (LSF). Diffusé en novembre 2020 par L'œil et la main, un documentaire consacré aux discriminations rencontrées par les personnes sourdes dans le milieu professionnel montre en détail ce processus de saisine et d'accompagnement mis en place par l'institution (« *Un Défenseur pour mes droits* », L'œil et la Main, 18 novembre 2020, France 5, par Clarisse Felletin).

Le Défenseur des droits a dressé un premier bilan en juin dernier dans lequel il a constaté que la crise sanitaire avait exacerbé les inégalités sociales et territoriales et créé des situations de recul des services publics.

Afin de rendre compte de son action en lien avec les conséquences de la pandémie, dans un contexte où sont opérées des restrictions aux droits et libertés, le Défenseur des droits a également créé une [page dédiée](#) sur son site internet.

Il a porté une attention particulière notamment au (dys)fonctionnement de la justice, aux droits des personnes les plus vulnérables, et au respect des droits des enfants, en particulier ceux pris en charge par la protection de l'enfance.

—
A·

LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE ET LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES OU RETENUES

LES DROITS DES JUSTICIABLES

Le bon fonctionnement du service public de la justice est un indice important de l'effectivité des droits des usagers. Le justiciable est privé de ses droits lorsqu'il est confronté à des délais anormalement longs d'audience (décision n° 2019-176 du 6 janvier 2020), au non-respect d'une décision de justice par l'administration (décision n° 2020-072 du 18 mai 2020) ou en cas d'inexécution d'une décision de justice du fait d'une pratique de certains huissiers de justice consistant à solliciter le paiement d'une provision préalable (décision n° 2020-011 du 9 juillet 2020).

Dans le cadre des débats au Parlement sur l'adoption de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020, le Défenseur des droits a alerté sur l'importance de préserver la participation de l'ensemble des acteurs judiciaires aux instances. Il a souligné la nécessité de s'assurer que les adaptations procédurales ne portent pas atteinte au droit à un procès équitable. Il a recommandé que soient prévues dans la loi les durées de prolongation du délai

de placement en garde à vue, de la détention provisoire ou de l'assignation à résidence sous surveillance électronique, afin de ne pas les laisser à la discrétion de l'administration. Le Défenseur des droits a insisté sur la nécessité de prévoir précisément les modalités concrètes d'exercice des droits de la défense, notamment pour la communication avec les justiciables situés dans les lieux de privation de liberté ou dans des espaces de confinement.

Le Défenseur des droits a également estimé que la prolongation de plein droit de la détention provisoire prévue par l'[ordonnance n° 2020-303](#) du 25 mars 2020, qui a eu pour effet de priver les personnes incarcérées de leur droit d'obtenir un examen de leur situation par un juge, a outrepassé ce qui était nécessaire pour limiter la propagation de l'épidémie de COVID-19. Des évolutions législatives et jurisprudentielles ont eu lieu, permettant de corriger cette situation.

S'agissant de l'utilisation des moyens de télécommunication lors des audiences, qui a été généralisée par les [ordonnances n° 2020-303](#) du 25 mars 2020 et [n° 2020-1401](#) du 18 novembre 2020, le Défenseur a rappelé dans une décision (décision n° 2020-011 du 9 juillet 2020) ses réserves s'agissant d'un contentieux relatif à la privation de liberté, notamment quand ces moyens ne sont pas rendus absolument indispensables par l'impossibilité de faire comparaître physiquement les personnes retenues devant la juridiction. Le recours aux moyens de télécommunication n'est qu'une faculté pour les juridictions. Constitutif d'une restriction au droit au procès équitable, il doit demeurer l'exception et être entouré de garanties supplémentaires à définir en lien avec les barreaux. C'est d'ailleurs en ce sens que sont intervenues deux décisions récentes du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. Ainsi, le Conseil d'Etat, le 27 novembre 2020, a suspendu la possibilité, introduite par l'ordonnance du 18 novembre, de recourir à la visio-conférence après la fin de l'instruction à l'audience devant les juridictions criminelles. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a censuré, le 15 janvier dernier, les dispositions permettant le recours à la visio-conférence devant les juridictions pénales, autres que criminelles, sans l'accord des parties.

L'ADAPTATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

Dès le 20 mars 2020, le Défenseur des droits a créé un numéro dédié pour permettre aux détenus de contacter des juristes afin de connaître et d'accéder à leurs droits en période de confinement. Environ 5 000 appels de détenus ont été traités depuis le premier confinement et le dispositif a été pérennisé. Les principales questions portaient sur les conditions d'aménagement et d'exécution des peines, les conditions de renouvellement de la détention provisoire prévues par voie d'ordonnance, les conditions sanitaires et l'accès aux masques et gels hydro-alcooliques, l'accès aux soins, à la douche, la suspension des parloirs en détention, l'usage de la téléphonie, la rupture du travail ainsi que les violences entre détenus. Le Défenseur des droits a sollicité à de nombreuses reprises la direction de l'administration pénitentiaire sur ces sujets.

La crise sanitaire a eu des effets sur les conditions de détention. Dès le 16 mars 2020, le Défenseur des droits a alerté la garde des Sceaux sur les risques de contamination des détenus et des agents pénitentiaires, et recommandé de favoriser, à l'aide de moyens de communication à distance, les relations entre le détenu, sa famille et son avocat, l'aménagement de peine ou l'anticipation de la libération des personnes en fin de peine, la suspension des peines pour raison médicale des détenus les plus vulnérables, l'octroi de permissions et d'autorisations de sortie.

Le 21 mars, il a signé une tribune rédigée avec la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), Madame Adeline Hazan, et le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Monsieur Jean-Marie Burguburu, pour souligner les difficultés particulières liées aux conditions de promiscuité qui prévalent dans les prisons et les centres de rétention administrative, et les conséquences de l'état d'urgence sanitaire sur les conditions d'enfermement. Le 31 mars, la ministre de la Justice a répondu qu'elle envisageait, outre les mesures sanitaires, d'encourager l'octroi

de réductions de peine extraordinaires, des suspensions de peine pour raison médicale, ainsi que des aménagements de peine.

Les mesures prises ont permis d'abaisser significativement le nombre de détenus sous écrou en détention : 8 000 détenus étaient déjà sortis. La Direction de l'administration pénitentiaire a transmis au Défenseur des droits les plans de confinement et les mesures de prévention de la propagation ainsi qu'une information individualisée aux détenus sur les mesures prises.

La crise sanitaire a mis en évidence le non-respect de l'encellulement individuel pourtant consacré par l'article 100 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, dont la mise en œuvre a été à nouveau reportée au 31 décembre 2022. Le Défenseur des droits s'en est inquiété notamment dans ses avis au Parlement relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (avis n° 18-22 du 27 septembre 2018 et avis n° 18-26 du 31 octobre 2018).

Les efforts conjugués des juridictions et de l'administration pénitentiaire pour limiter l'exposition des détenus au COVID-19 ont permis de mettre fin à la surpopulation carcérale pour mieux juguler l'épidémie en détention.

Le Défenseur des droits a également été saisi de difficultés rencontrées par des parents incarcérés pour voir leurs enfants, notamment lors du premier déconfinement. Dès le mois de mai 2020, il a appelé l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire sur le droit des enfants au maintien des liens familiaux et sur la nécessité que tous les enfants dont un parent est incarcéré, quel que soit leur âge, accompagnés par un tiers respectant les gestes barrières, puissent rendre visite à leur parent en détention dans des délais raisonnables. Les mesures sanitaires ont évolué et différentes notes ont été publiées par la direction de l'administration pénitentiaire à cet effet entre le 6 mai et le 30 octobre 2020.

L'EXERCICE DES DROITS DE VISITE

L'institution a été saisie des difficultés d'accès aux droits de visite des parents en espaces de rencontre ordonnés par le juge aux affaires familiales, en l'absence de directives de la part du gouvernement sur les modalités de réouverture de ces espaces après le confinement. Sur près de 300 lieux d'espaces de rencontre enfants-parents en France, certains accueillent dans des lieux publics (une école, un centre social, etc.) et d'autres dans leurs propres locaux (locaux privés). Si le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 autorisait certains établissements à recevoir à nouveau du public, il ne permettait pas d'établir avec certitude si les espaces de rencontre étaient autorisés à rouvrir ou non. Le Défenseur des droits a attiré l'attention de la garde des Sceaux sur ces difficultés. Le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 a été adopté et a prévu expressément, à l'article 28, la réouverture au public des espaces de rencontre.

LA PROTECTION SANITAIRE DES AVOCATS

Les ordres des avocats des barreaux de Paris et Marseille ont demandé au Conseil d'État d'enjoindre au gouvernement de fournir notamment des masques de protection et du gel hydro-alcoolique aux avocats dans l'exercice de leurs missions en détention et en juridiction. Le Défenseur des droits a présenté des observations indiquant qu'il incombait à l'État de mettre à disposition des personnels de justice, des avocats et des justiciables les moyens matériels nécessaires pour assurer leur protection sauf à porter atteinte au respect de leur droit à la vie et de leur droit à la santé, et qu'à défaut de mesures de protection, la présence même des avocats dans le cadre de ces procédures pourrait être compromise, remettant ainsi en cause les droits de la défense et les garanties du procès équitable protégés (décision n° 2020-094 du 14 avril 2020). Par une ordonnance du 20 avril 2020, le juge des référés du Conseil d'État a affirmé qu'il appartenait à l'État d'assurer le bon fonctionnement des services publics, et qu'il devait, lorsque les lieux ou la nature des missions conduisent inévitablement à



des contacts étroits et prolongés, mettre à disposition des équipements de protection. Face à un contexte de pénurie persistante de masques, le Conseil d'État a considéré que le gouvernement devait aider les avocats, qui concourent au service public de la justice en tant qu'auxiliaires de justice, à s'en procurer en facilitant l'accès aux circuits d'approvisionnement grâce aux circuits de distribution de l'État de tous les barreaux, notamment les plus modestes. Cette demande a été mise en œuvre.

LE DROIT DE L'ENFANT D'ÊTRE ENTENDU

Le Défenseur des droits a été saisi de la possibilité pour les juges de prendre des décisions sans contradictoire, conformément à l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale. Il a rappelé l'importance que, dans les cas où le juge des enfants envisage de prendre une décision sans audition des parties, l'opinion de l'enfant puisse être précisément recueillie. Dans la décision n° 4399883, 439892 du 10 avril, le Conseil d'État a validé les dispositions de cette ordonnance, tout en soulignant qu'elles ne faisaient « pas obstacle à ce que le mineur capable de discernement puisse préalablement exprimer son avis ».

LE CAS PARTICULIER DES ENFANTS DÉTENUS

La situation de près de 800 mineurs détenus a justifié, dès mars 2020, qu'il leur soit porté une attention particulière. 82 % étaient en détention provisoire sans possibilité de visite ni de scolarisation, les plaçant dans un isolement total. Le Défenseur des droits a fait part de ses préoccupations face à l'enfermement des mineurs, insistant pour que soient mises en œuvre les alternatives à l'incarcération. Au 1^{er} juillet 2020, les établissements pénitentiaires comptaient 670 détenus mineurs dont 570 prévenus et 100 condamnés. Ce nombre a de nouveau augmenté depuis. Au 1^{er} novembre 2020, le nombre de mineurs détenus était de 756 dont 616 prévenus et 140 condamnés³.

LES PERSONNES EN CENTRE DE RÉTENTION

ADMINISTRATIVE ET ZONES D'ATTENTE

En mai 2019, le Défenseur des droits relevait, dans le rapport « *Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer* », d'importantes carences dans la prise en charge sanitaire des personnes placées en centre de rétention administrative (CRA). L'épidémie de COVID-19 les a rendues plus saillantes encore. Saisi dès le début de la crise de plusieurs réclamations relatives au maintien en activité des centres de rétention administrative (CRA) et à la dégradation des conditions sanitaires et sécuritaires en leur sein, le Défenseur des droits a considéré, dans sa décision n° 2020-082 du 25 mars 2020, que ce maintien en activité portait, dans le contexte, une atteinte disproportionnée aux droits au respect de la vie et de la protection de la santé. Il préconisait la fermeture des CRA ou, à défaut, l'arrêt immédiat des placements dans quelque CRA que ce soit et le renforcement des mesures de protection des personnels comme des personnes retenues. Dans la décision n° 2020-096 du 17 avril 2020, il a réitéré ces demandes. Régulièrement informée de contaminations au COVID-19 survenues au sein de CRA, la Défenseure des droits n'a cessé de rappeler ces recommandations au ministre de l'Intérieur, considérant que ces contaminations témoignent de l'insuffisance des mesures prises pour protéger la santé des étrangers retenus et des personnels intervenant en CRA. L'institution a par ailleurs signalé à plusieurs reprises au ministre les situations préoccupantes de certains étrangers maintenus à la frontière, en zone d'attente, dans des conditions de promiscuité dangereuse pour la santé ou simplement en situation d'errance dans l'aérogare de Roissy, dans des conditions contraires à la dignité humaine.

³ Chiffres DAP- Statistiques de la population détenue et écrouée pour l'année 2020.



—
B·

LES RISQUES DISCRIMINATOIRES ET LES ATTEINTES AUX DROITS

L'ACCÈS AUX GUICHETS DES DEMANDEURS D'ASILE

Dès les premières mesures de confinement, le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs associations de la fermeture du dispositif d'enregistrement des demandes d'asile dans les préfectures d'Île-de-France et de l'arrêt du fonctionnement de la plateforme téléphonique multilingue de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Dans ses observations présentées devant le Conseil d'État (décision n° 2020-100 du 28 avril 2020), il a indiqué que la fermeture des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) d'Île-de-France, ainsi que celle du service de la plateforme OFII, ne sont prévues par aucun texte lié à l'état d'urgence sanitaire et ne se justifient pas par une impossibilité matérielle de poursuivre la mission de service public qui leur incombe. Partageant l'analyse du Défenseur des droits, le Conseil d'État a ordonné au ministre de l'Intérieur de rétablir en Île-de-France, dans un délai de cinq jours, l'enregistrement des demandes d'asile dans les conditions sanitaires imposées par le COVID-19, et à

l'OFII de rétablir sa plateforme téléphonique (ordonnance n° 440250, 440253 du 30 avril 2020). Le Défenseur des droits, qui a continué de recevoir régulièrement des réclamations similaires, demeure vigilant quant à l'accès effectif des usagers à ce droit fondamental.

LA FERMETURE DES BUREAUX DE POSTE

Fruit d'initiatives isolées de certains bureaux ou dans certaines régions, la limitation de l'accès aux bureaux de poste durant la période de confinement, notamment l'interdiction de laisser entrer des enfants en compagnie de leurs parents, ou les personnes vulnérables accompagnées, a pu conduire ces derniers, lorsqu'ils ne souhaitent pas laisser leurs enfants seuls à l'entrée ou sous la garde d'un vigile, à renoncer aux services fournis par La Poste.

Le Défenseur des droits est intervenu auprès du Groupe La Poste afin de rappeler qu'aucune consigne de ce type n'avait été donnée par le gouvernement dans le cadre des mesures restrictives nécessitées par l'état d'urgence sanitaire. Il a également rappelé qu'une telle décision constituait à la fois une atteinte aux usagers des services publics en général, en particulier des parents isolés et une mesure contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.



DES PERSONNES HANDICAPÉES PRIVÉES DE L'ACCÈS AUX SERVICES DE SECOURS PAR LE 114

Face à l'importance pour les personnes présentant des symptômes graves du COVID-19 d'accéder rapidement aux services de secours, le Défenseur des droits a été saisi par deux associations de défense des personnes sourdaveugles du défaut d'accessibilité à ces personnes du numéro unique, national et gratuit d'appel d'urgence pour les sourds et malentendants, le 114.

L'institution a alerté la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, qui a reconnu que le dispositif, initialement pensé pour les besoins des personnes sourdes, avait vocation à répondre à l'ensemble des besoins des personnes dans l'incapacité de téléphoner et à prendre en compte les besoins spécifiques des personnes sourdaveugles et aphasiques.

Également alerté par le Défenseur des droits sur les insuffisances de ce service, le Centre National Relais 114 a pris directement contact avec ces associations pour recueillir des éléments plus précis sur les évolutions à y apporter et a indiqué que la Fédération Nationale des Aphasiques de France (FNAF) avait été intégrée au Comité de pilotage national du 114 pour l'amélioration de l'accessibilité du 114 aux personnes aphasiques.

La secrétaire d'État chargée des personnes handicapées a informé le Défenseur des droits qu'une nouvelle version de l'application et du portail web devait être mise en place dans les prochains mois et que le cahier des charges remis au prestataire retenu pour son exécution intégrait la nécessaire accessibilité du service aux personnes sourdaveugles, sourdes, malvoyantes et aphasiques et qu'avait été mise en place une campagne d'information sur ce service s'appuyant sur des outils adaptés à la diversité des usagers, dont des kits de communication à disposition des associations souhaitant relayer ces informations.

LA DISTRIBUTION DE MASQUES AUX NON-RÉSIDENTS

Certaines communes littorales, dans lesquelles des résidents secondaires se sont confinés, ont réservé les distributions de masques qu'elles organisaient aux résidents permanents de la commune, excluant les résidents secondaires.

Le Défenseur des droits a souligné, par voie de communiqué de presse, ainsi que par un courrier adressé le même jour à l'Association des Maires de France (AMF), qu'une distribution organisée par une commune en direction des habitants, qui poursuit un

objectif de santé publique dans le cadre des mesures de déconfinement décidées par le gouvernement à compter du 11 mai 2020, ne pouvait s'affranchir du respect des principes applicables à l'accès aux services publics, notamment le principe d'égalité.

En application de ce principe, les différences de traitement instituées entre les usagers par les communes ne pouvaient reposer que sur des différences de situation objectives en lien avec l'objet du service en cause. Or, la différence opérée entre résidents secondaires et principaux apparaît étrangère à cet objet, qui visait à protéger l'ensemble de la population contre l'épidémie de COVID-19, quelle que soit la durée de résidence dans la commune. Le Défenseur des droits a donc appelé les communes concernées et l'AMF à inclure l'ensemble des résidents, qu'ils soient principaux ou secondaires, dans ces opérations de distribution de masques.

LES AGENTS PUBLICS VULNÉRABLES FACE AU COVID-19

La mise en œuvre des protocoles sanitaires a posé différents problèmes aux agents publics considérés comme vulnérables. Les dispositions ont été initialement prises par voie de notes, voire de « foires aux questions ». Elles ont pu donner lieu à des réponses parfois erratiques de l'administration et à des décisions méconnaissant les droits des agents et susceptibles de constituer des discriminations en raison de l'état de santé. La Défenseure des droits a ainsi été saisie de la situation d'agents considérés comme « à risque »⁴ auxquels leur employeur demandait de venir travailler car il considérait que l'environnement de travail présentait toutes les garanties, sans vérification préalable auprès du médecin de prévention. À défaut, les agents ont été invités à poser des congés, ont été placés en disponibilité, ou en arrêt de travail pour maladie avec des pertes, dans ce dernier cas, en terme de rémunération alors que les

consignes, réitérées en dernier lieu dans une circulaire du 10 novembre 2020⁵ étaient de les placer en autorisation spéciale d'absence (ASA) pour COVID-19 induisant le maintien de la rémunération, des droits à l'avancement et à pension de retraite. La Défenseure des droits continue à intervenir régulièrement pour faire respecter les règles désormais bien définies.

LE PAIEMENT EN ESPÈCES

Les personnes bénéficiant d'une mesure de protection judiciaire (régime de tutelle, de curatelle, ou de sauvegarde de justice) ont pu se voir refuser des règlements en espèces dans certains commerces ou grandes enseignes de la distribution alors même que cette mesure ne faisait pas partie des mesures restrictives relatives à la lutte contre la propagation du COVID-19, telles que détaillées dans la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire et les ordonnances d'application. Dès le 30 mars, le Défenseur des droits a appelé l'attention du gouvernement ainsi que des professionnels du commerce et de la distribution sur les difficultés rencontrées. Il a souligné l'importance de garantir aux majeurs protégés et aux personnes en situation de précarité sociale ou économique l'utilisation des moyens de paiement nécessaires aux achats de première nécessité mais aussi l'existence de bonnes pratiques de la part des commerçants, consistant à ouvrir des comptes pour les achats de première nécessité que le mandataire judiciaire pourra régler ultérieurement.

⁴ En application de l'article 1^{er} du décret n° 2020-521 du 5 mai 2020 définissant les critères permettant d'identifier les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 et pouvant être placés en activité partielle au titre de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁵ Relative à l'identification et aux modalités de prise en charge des agents publics civils reconnus personnes vulnérables.

VIGILANCE ENVERS LES DROITS DES RÉSIDENTS EN EHPAD

La crise sanitaire a mis sous tension le secteur des établissements hospitaliers pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), qui était déjà fragilisé par plusieurs contraintes comme le manque d'effectifs, les financements insuffisants, l'organisation des soins en faveur d'une prise en charge globale des résidents. Enfin, l'absence de matériel de protection au début de la crise a amené ce secteur à adopter des pratiques de gestion particulièrement restrictives.

La crise sanitaire a eu des conséquences considérables sur la situation des résidents en EHPAD et l'exercice de leurs droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de leur vie privée.

L'attention du Défenseur des droits a été appelée sur les difficultés que des résidents ont rencontrées pour recevoir les visites de leurs proches, tant en matière d'organisation que de fréquence. Ces restrictions ont accru leur isolement et ont eu des conséquences négatives sur leur bien-être. De nombreux résidents sont restés confinés dans leur chambre toute la journée, sans autre visite que celles des soignants aux heures prévues de la toilette et du repas. Ce confinement total et déshumanisant, assorti du recours à des contentions physiques ou chimiques a pu contribuer à accélérer la dégradation de l'état de santé et de l'autonomie de ces personnes âgées.

D'autres restrictions ont pris différentes formes : la mise en place de visites sous la surveillance de soignants sur des temps courts et sans possibilité d'adapter la relation aux déficits sensoriels de la personne, la suspension des activités collectives, l'obligation d'accepter des prélèvements de dépistage (sans le consentement du résident) et le contrôle des relations avec ses proches (interdiction puis restrictions des visites, etc.).

Le choix a été fait de prendre des précautions, parfois maximales, au risque d'aggraver des situations individuelles, causant souvent une dégradation de l'état de santé des résidents, tant physique que psychologique.

En outre, des limitations dans l'accès aux soins médicaux et paramédicaux des résidents ont pu être observées et pourraient avoir un caractère discriminatoire fondé sur l'âge ou le lieu de résidence. L'accès notamment aux autres soins que ceux liés au COVID-19 semble également avoir été limité.

Le Défenseur des droits a rappelé que les modalités de prise en charge ne doivent reposer que sur des critères médicaux et être fondées sur une évaluation au cas par cas. Les processus décisionnels en urgence/ réanimation se doivent d'offrir la garantie d'une égalité d'accès aux soins de l'ensemble des patients. Une situation d'exception ne saurait se traduire par une éthique d'exception.

Toute décision doit s'attacher à respecter les principes de non-discrimination et d'effectivité des droits. Le contexte actuel rappelle que la tentation de vouloir protéger les plus vulnérables peut tendre à stigmatiser ces personnes qui ne sont alors vues qu'au prisme de leur situation de vulnérabilité et donc de l'impératif sanitaire, aussi légitime soit-il.

Les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et familiale notamment, au libre choix ainsi qu'au maintien des liens sociaux des personnes âgées résidant en EHPAD, doivent être strictement nécessaires et proportionnées et fondées sur un principe d'évaluation individuelle du risque et non sur un principe général de précaution.



C

UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX DROITS DES ENFANTS

Le Défenseur des droits a immédiatement mesuré les effets que la crise sanitaire pouvait avoir sur la vie des enfants et leur développement, et il en a alerté les pouvoirs publics. Encore récemment, à l'occasion de leur audition par la commission d'enquête parlementaire sur les effets de la crise sanitaire sur les enfants et la jeunesse, le 19 novembre 2020, la Défenseure des droits et le Défenseur des enfants ont réitéré leurs préoccupations.

LE RETOUR À L'ÉCOLE SANS DISTINCTION

Dès l'annonce du premier déconfinement, le Défenseur des droits s'est publiquement exprimé en faveur du retour de tous les enfants à l'école, seul à même de garantir le droit à l'éducation sans discrimination. Cette position était confortée par celle prise par la Société française de pédiatrie et les différentes sociétés de spécialités pédiatriques dès le 26 avril 2020. Le Défenseur des droits s'est en particulier élevé contre le retour basé sur le « volontariat », qu'il estimait porter préjudice au droit à l'éducation des enfants. Il a également alerté le ministre de l'Éducation nationale concernant la mise à l'écart, dans certains établissements, des enfants de parents exerçant une profession médicale et sur le ton excessivement anxiogène de certaines consignes adressées par les établissements scolaires aux parents et aux enfants dans le cadre du déconfinement. En assouplissant les règles édictées dans le protocole sanitaire dans les écoles et collèges, le décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 a permis à l'ensemble des élèves de reprendre les cours en classes à compter du 22 juin. La présence de tous les élèves dans les écoles et collèges est donc redevenue obligatoire, conformément aux souhaits exprimés par le Défenseur des droits.

LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Les services départementaux et structures de la protection de l'enfance ont été confrontés à des difficultés pour assurer la continuité de leurs missions auprès des 340 000 enfants confiés à la protection de l'enfance. Dès le 25 mars 2020, le Défenseur des droits a alerté le gouvernement sur la nécessité d'anticiper autant que possible les répercussions du confinement sur les enfants et les adolescents, en assurant le suivi national, la coordination des services, en soutenant les parents, et en mettant à leur disposition des outils comme des lignes téléphoniques dédiées et des plateformes ressources.

Il a par ailleurs appelé l'attention du secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance sur l'urgente nécessité de donner des lignes directrices en vue de favoriser le retour à l'école des enfants pris en charge en protection de l'enfance dès la levée du confinement, étant donné leur particulière vulnérabilité scolaire, au risque de laisser trop longtemps enfants, parents et services de protection de l'enfance dans l'incertitude.

LES VIOLENCES ENVERS LES ENFANTS

La période de confinement a fait craindre la multiplication des violences à l'égard ou en présence des enfants au domicile familial. Dans un communiqué du 20 mars 2020, le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants en ont appelé à la responsabilité collective et ont incité à signaler aux numéros d'urgence toute situation préoccupante concernant un enfant. Le Défenseur des droits a aussi attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité d'équiper en masques les travailleurs sociaux afin que l'activité d'évaluation des situations de danger signalées ne s'interrompe pas.

LA SITUATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Le Défenseur des droits a alerté les autorités locales et le gouvernement sur la situation et la mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA) qui, dans un certain nombre de départements, faisaient face à un service d'accueil fermé, conduisant à ce qu'ils soient de fait traités comme des étrangers adultes. Il a souligné que la mise à l'abri des jeunes gens évalués majeurs par le département jusqu'à la fin de la période de confinement devait se poursuivre. Le Défenseur des droits a demandé la mise à disposition par les préfetures de structures ou bâtiments pouvant accueillir dans des conditions dignes et adéquates des jeunes gens en recueil provisoire d'urgence. Le secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance a demandé aux départements la mise à l'abri systématique de tout jeune, qu'il soit ou non évalué mineur, vers un dispositif de protection de l'enfance ou vers un accueil d'urgence.

Depuis la fin du premier confinement, le Défenseur des droits a eu régulièrement l'occasion de relever que l'insertion des MNA se heurte souvent à l'engorgement des services publics rendant notamment difficiles les démarches auprès des préfetures ou des services de scolarisation.

LES DIFFICULTÉS LIÉES AU PORT DU MASQUE

Le Défenseur des droits s'est inquiété de l'absence d'anticipation de difficultés propres à certains enfants, liées au port du masque rendu largement obligatoire à l'issue du premier confinement. Il a ainsi appelé l'attention du gouvernement sur les problèmes liés à l'absence de masques inclusifs pour les enfants sourds et malentendants et leurs enseignants. De même, l'absence de masques inclusifs pour les enseignants dans les sections de maternelle et le cours préparatoire est rendu difficile pour les enfants qui font l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, ainsi que pour les professionnels en crèche, privant les très jeunes enfants d'une grande partie des interactions nécessaires à leur développement. Il a par ailleurs demandé un accompagnement bienveillant des parents et des enfants dans l'application des consignes sanitaires.

LA DÉCLARATION DU RÉSEAU EUROPÉEN DES DÉFENSEURS DES ENFANTS (ENOC), APPELANT À DÉFENDRE LES DROITS DES ENFANTS DANS LE CONTEXTE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Les Défenseurs des enfants à travers l'Europe ont été confrontés à un nouveau défi : continuer à défendre les droits des enfants dans le contexte actuel de l'épidémie de COVID-19.

Le Réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), au sein duquel le Défenseur des droits est très actif, et dont Madame Geneviève Avenard était la Présidente (2018-2019) puis la Vice-Présidente (2019-2020), a continué de suivre de près la situation de tous les enfants pour garantir le respect de leurs droits en vertu de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et des autres instruments européens et internationaux relatifs aux droits de l'Homme.

L'évolution rapide de la situation a affecté massivement les enfants en général et aggravé les conditions des groupes les plus vulnérables. ENOC a ainsi adopté une déclaration en avril dernier, intitulée « *Les droits de l'enfant dans le contexte de l'épidémie de Covid-19* », qui appelle les gouvernements à garantir prioritairement la protection de tous les enfants contre les violences, à apporter des réponses aux plus vulnérables d'entre eux, et à renforcer et déployer les moyens nécessaires pour les soutenir ainsi que les professionnels qui les accompagnent. Elle précisait les différentes difficultés qui pouvaient advenir en lien avec ce contexte de crise sanitaire : l'accueil des futures mères en maternité et le suivi de la petite enfance, les familles hébergées en hôtel social ou retenues en centres de rétention administrative, l'école à la maison, le suivi des enfants en situation de handicap, les enfants victimes de maltraitements.

D·

LE SUIVI DE L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE ET RÉGLEMENTAIRE

Tout au long de cette période d'urgence sanitaire, l'activité parlementaire et réglementaire a été marquée par une intense production qui a fait l'objet d'un suivi attentif par le Défenseur des droits. Comme il l'avait fait lors de l'état d'urgence sécuritaire de 2015, il s'est efforcé de soutenir et d'éclairer le Parlement dans sa mission de défense des droits et libertés.

Cette année, alors que l'état d'urgence sanitaire aura été en vigueur pendant plus de six mois, l'institution a exercé son rôle de vigie des droits et libertés pour sensibiliser et alerter les parlementaires sur les menaces d'atteintes contenues dans les textes soumis à leur vote. La Défenseure des droits a rappelé que l'état d'urgence ne saurait remettre en cause les principes qui fondent l'État de droit et que les droits et libertés ne pouvaient en aucun cas être les victimes collatérales de l'urgence.

Déjà passablement bousculé par les très nombreuses ordonnances édictées durant cette période, l'ordre juridique a subi des bouleversements importants en un temps très court.

La profusion de lois nouvelles, en application desquelles sont prises des mesures parfois disparates, excessives, ou plus restrictives d'un territoire à un autre, sans que la situation sanitaire ne le justifie, représente un danger. Leur foisonnement et leur caractère aléatoire nuisent à l'intelligibilité des mesures et fragilisent les citoyens qu'elles sont censées protéger en créant des zones de flou dans lesquelles ils ne parviennent plus à discerner leurs droits.

Les mesures très strictes inscrites dans la loi ont en outre vu leurs effets redoublés par la multiplication des arrêtés préfectoraux et municipaux venus densifier les interdictions, dont certains ont été annulés par les juridictions administratives.

Ces effets sont encore aggravés par la prolifération du « droit souple » durant cette période. Foire aux questions (FAQ), messages

sonores diffusés en boucle, pictogrammes, affichettes, etc. se sont multipliés, incitant de manière plus ou moins directive à respecter des règles de conduite, et incitant chacun à adopter ou au contraire à ne pas adopter certains comportements. Bien que dépourvues de force de loi, ces normes sont venues encadrer au plus près les libertés individuelles. Échappant à tout contrôle juridictionnel, ces règles de « droit souple » ont d'autant plus contribué à affaiblir, de manière très directe, les droits individuels, que les personnes chargées de leur interprétation et de leur application, qu'il s'agisse d'agents publics ou de personnes privées, ont dû les faire respecter sans instruction claire et précise et parfois sans discernement.

DE MARS À MAI : LE PREMIER CONFINEMENT

Dès le début de l'examen au Parlement du premier projet de loi relatif à l'état d'urgence sanitaire, le Défenseur des droits a rappelé, par courriers du 19 mars 2020, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat que si des contraintes légitimes et proportionnées restaient justifiées dans le contexte de crise sanitaire en cours, il était néanmoins indispensable de minimiser les atteintes aux droits et les restrictions des libertés qui pourraient en résulter. Il a insisté sur la nécessité de respecter les principes de légalité, de prévisibilité, de nécessité et d'autre part, de s'assurer que les dispositions permettant de restreindre les libertés soient suffisamment précises et strictement encadrées par la loi, et d'avoir un contrôle parlementaire renforcé, à l'instar de celui qui avait été instauré dans la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (loi SILT).

Auditionné le 22 avril par la commission des lois du Sénat sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie du COVID-19, ainsi que sur les ordonnances et décrets pris pour son application, le Défenseur des droits a proposé un premier bilan sur l'impact de l'état d'urgence sanitaire et sur le fonctionnement des services publics dans le pays (avis n° 20-03 du 27 avril 2020).

Enfin, dans un autre courrier aux présidents des assemblées et de leurs commissions des lois, il s'est inquiété début mai du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, rappelant que la garantie de la sécurité sanitaire du plus grand nombre ne devait pas conduire à insérer de façon durable des mesures exceptionnelles dans le droit commun à l'issue du confinement.

Le Défenseur des droits a émis plusieurs recommandations à cette occasion, dont certaines ont été suivies d'effet. La loi n°2020-724 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a ainsi intégré davantage de garanties pour les personnes susceptibles de faire l'objet d'une quarantaine ou d'un isolement. En outre, la possibilité d'un contrôle du juge des libertés et de la détention et sa saisine systématique en cas de prolongation de la mesure – qui serait privative de liberté au sens de l'article 66 de la Constitution – a été prévue.

DE JUIN À SEPTEMBRE : LA PÉRIODE

DE TRANSITION

La loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence a instauré un régime transitoire, autorisant le gouvernement à prendre des mesures exceptionnelles jusqu'au 31 octobre 2020.

Le 23 septembre, la Défenseure des droits a alerté les parlementaires sur les risques posés par le projet de loi prorogeant ce régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire au-delà du 31 octobre, en particulier pour les personnes vulnérables. Régulièrement saisie de réclamations de personnes en EHPAD se plaignant de la limitation du nombre de visites de proches et des possibilités de sorties, elle est restée attentive aux restrictions prises à l'égard de ces personnes et qui pourraient porter une atteinte disproportionnée à leur droit au respect du maintien des liens familiaux et sociaux.

Les règles transitoires ont donné lieu à la mise en œuvre de solutions parfois disparates, excessives ou plus restrictives d'un territoire à un autre, sans que là encore la différence de situation ne permette de le justifier.



En l'absence de contrôle juridictionnel préalable, la Défenseure des droits a insisté sur le fait que les mesures nationales déclinées localement devaient être systématiquement justifiées au regard des principes de stricte nécessité et de proportionnalité et faire l'objet d'une information adaptée et accessible auprès de l'ensemble de la population. Le respect de ces exigences contribuerait par ailleurs à une meilleure acceptabilité sociale des mesures sanitaires.

D'OCTOBRE À DÉCEMBRE : LES NOUVELLES MESURES

Un nouvel état d'urgence a été décrété le 17 octobre 2020 en raison de la recrudescence de l'épidémie et l'adoption du projet de loi prorogeant le régime transitoire jusqu'au 1^{er} avril 2021 a été suspendu au cours de son examen par le Parlement.

L'annonce fin octobre d'un nouveau confinement national, est intervenue dans un calendrier parlementaire particulièrement contraint au cours duquel le Parlement a eu à se prononcer sur de nombreux sujets relatifs à la sécurité : la prorogation de certaines dispositions expérimentales de la loi SILT (les périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les mesures individuelles de

contrôle administratif et de surveillance, ainsi que les visites et saisies), la proposition de loi relative à la sécurité globale qui a suscité des débats sur la question des enregistrements vidéo des agissements des agents de police (3 avis au Parlement : avis n° 20-05 du 3 novembre 2020, avis n° 20-06 du 17 novembre 2020 et avis n° 20-13 du 21 décembre 2020), ou encore le nouveau schéma de maintien de l'ordre du 17 septembre 2020 sur lequel la Défenseure des droits s'est exprimée dans le cadre de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre (avis n° 20-08 du 30 novembre 2020).

L'année 2020 s'est terminée par la présentation d'un projet de loi pérennisant le cadre juridique de gestion des urgences sanitaires. La Défenseure des droits avait, dans un avis (avis n° 20-10 du 3 décembre 2020), appelé le gouvernement ainsi que le Parlement, à reporter ce projet. Il ne lui semblait en effet pas raisonnable d'adopter dans l'urgence un texte inscrivant ce régime dans le droit commun et ayant une portée à long terme, alors que nous sommes encore dans la crise sanitaire, sans le recul nécessaire sur sa gestion, et sans une évaluation appropriée de l'efficacité des textes adoptés et de leurs effets sur les droits et libertés et sur la population.

PARTIE 3

PROTECTION ET PROMOTION DES DROITS MALGRÉ LA CRISE SANITAIRE

La crise sanitaire aura incontestablement marqué cette année 2020 dans toutes les dimensions de nos vies personnelles, professionnelles et sociales, en perturbant aussi bien le quotidien des personnes que celui des organismes, entreprises ou institutions. Pour autant, l'activité du Défenseur des droits n'a jamais cessé, les réclamations ont été aussi nombreuses, et les difficultés vécues par les réclamants ne pouvaient être minimisées ou mises de côté à cause de la pandémie. Si certaines de ces difficultés ont été aggravées par le COVID-19, il n'en demeure pas moins que les constats établis par l'institution depuis des années sont toujours d'actualité.

Les personnes rencontrent toujours des difficultés pour accéder à leurs droits, elles sont toujours soupçonnées de fraude, elles ont toujours des problèmes d'accès à des prestations. Les enfants restent un public particulièrement vulnérable. La persistance des discriminations, notamment dans le monde du travail, mais aussi dans la vie quotidienne, reste un enjeu majeur pour la société française. Les personnes étrangères, en métropole ou à Mayotte, continuent à vivre refus sur refus portant atteinte à leurs droits fondamentaux.

La coopération européenne pour la protection des lanceurs d'alerte, à laquelle le Défenseur des droits a pris toute sa part, a permis d'obtenir une évolution importante cette année. Enfin, 2020 a également été marquée par les questions de relations entre police et population et de maintien de l'ordre, le respect de la déontologie par les forces de sécurité ayant représenté une question centrale pour le Défenseur des droits, organe extérieur et indépendant de contrôle de la police, de la gendarmerie et des services de sécurité privés.

—
A·

LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DES PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ

Depuis 2014, les saisines du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité ont augmenté de 179 %. Son activité reste mobilisée sur le maintien de l'ordre, les contrôles d'identité et les pratiques professionnelles. Il a reçu 2162 réclamations en 2020, soit une hausse importante de 10,5 % par rapport à 2019. Les saisines ont révélé une hausse significative des dossiers mettant en cause la police municipale.

Le travail des policiers et gendarmes est rendu possible par la confiance qu'ils inspirent. La mission de contrôle externe de la déontologie de la sécurité du Défenseur des droits est fondée sur cette idée et vise notamment à renforcer cette confiance par des enquêtes effectives, indépendantes et dont les résultats sont rendus publics.

LE MAINTIEN DE L'ORDRE

L'institution du Défenseur des droits, grâce aux saisines qu'elle reçoit et instruit, est un observateur privilégié des pratiques des forces de maintien de l'ordre. La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) puis le Défenseur des droits développent, depuis vingt ans, une connaissance et une analyse de ces pratiques.

Face à la persistance des saisines relatives à des violences ou à des atteintes aux libertés fondamentales lors de manifestations, le



Défenseur des droits a adopté la décision-cadre n° 2020-131 du 9 juillet 2020 portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie.

Le 16 septembre 2020, le ministère de l'Intérieur a rendu public un nouveau schéma national, prenant en compte certaines recommandations formulées par le Défenseur des droits.

À la suite de son audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, la Défenseure des droits a émis un avis relatif au nouveau schéma national du maintien de l'ordre (avis n° 20-08 du 30 novembre 2020).

La Défenseure des droits a salué la volonté de transparence du ministère de l'Intérieur, qui expose pour la première fois à travers la publication d'un document écrit, les principes de l'action des forces de l'ordre en matière de maintien de l'ordre. Elle a également pris acte de la volonté du ministère de l'Intérieur d'améliorer la formation des gendarmes et policiers en maintien de l'ordre, d'instaurer une meilleure communication entre les forces de l'ordre et les participants à une manifestation et de garantir l'identification des policiers et gendarmes.

Cependant, plusieurs recommandations contenues dans sa décision-cadre du 9 juillet 2020 n'ont pas été retenues, si bien que les dispositions du schéma ne paraissent pas à même de prévenir le renouvellement de l'ensemble des manquements à la déontologie constatés par le Défenseur des droits, notamment dans l'usage de la force et les mesures de privation de liberté.

C'est le cas notamment de l'identification facilitée des unités constituées engagées dans une mission de maintien de l'ordre par la généralisation du marquage dans le dos. Cette mesure concerne principalement les CRS et gendarmes mobiles, n'incluant pas les unités de renseignement ou d'interpellation ou celles qui interviennent en renfort de manière inopinée.

D'autres recommandations du Défenseur des droits n'ont pas été retenues : interdire l'usage du LBD lors des manifestations ; ne confier la mission de maintien de l'ordre qu'à des unités spécialisées donc formées, équipées et organisées pour agir collectivement ; ou encore mettre fin aux pratiques conduisant à priver de liberté des personnes sans cadre juridique. Aucune clarification n'est apportée au cadre juridique du recours à la confiscation d'objets, idem pour les interpellations préventives, que le Défenseur des droits considère illégales.



LES RECOMMANDATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LES PRATIQUES DU MAINTIEN DE L'ORDRE

Dans sa Décision-cadre n° 2020-131 du 9 juillet 2020 relative à des recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, le Défenseur des droits, d'une part, a renouvelé les alertes et les recommandations formulées dans son rapport « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* » remis au Président de l'Assemblée nationale en janvier 2018, et en particulier : l'interdiction du LBD au cours des opérations de maintien de l'ordre ; la fin de la pratique de l'encagement ; les difficultés posées par l'excessive judiciarisation des manifestations et par le recours à des unités non dédiées au maintien de l'ordre.

Il formule, d'autre part, de nouvelles recommandations qui font suite aux 198 saisines relatives au maintien de l'ordre reçues depuis 18 mois à la suite du mouvement des « Gilets jaunes », ainsi qu'aux échanges avec ses homologues européens dans le cadre du réseau *Independent Police Complaints Authorities Network* (IPCAN) - notamment le séminaire « Relations police - population : enjeux et pratiques » conduit les 17 et 18 octobre 2019 en collaboration avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les principales conclusions portaient sur :

- les risques liés à la pratique des interpellations préventives ;
- la nécessaire clarification du cadre juridique du recours à la confiscation d'objets à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre ;
- l'importance de préserver la liberté de la presse, principe fondamental des systèmes démocratiques ;
- les difficultés faisant obstacles au contrôle de l'action des forces de l'ordre.

Cette décision-cadre constitue un guide pour que les missions des forces de sécurité en maintien de l'ordre s'accomplissent dans le respect des droits fondamentaux, des règles de comportement professionnel et la liberté de manifester à laquelle chaque citoyen est attaché.

DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ DISCRIMINATOIRES

Le Défenseur des droits est à la fois l'organisme externe de contrôle déontologique de la police mais aussi l'organisme national de lutte contre les discriminations, prévu par les directives européennes, relatives à la lutte contre les discriminations.

Depuis 2011, son analyse s'est nourrie des réclamations individuelles et des témoignages qu'il a reçus, des auditions et des travaux qu'il a menés et des études de droit comparé résultant de ses partenariats internationaux.

Le Défenseur des droits a recommandé la mise en place d'un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité et d'un mécanisme de recours afin d'assurer l'effectivité de l'accès au droit et à la justice pour dénoncer les contrôles discriminatoires. Il a appelé à une évaluation officielle de leur efficacité et à une analyse de leur impact sur les relations entre police et citoyens.

En 2020, le Défenseur des droits est intervenu en qualité d'*amicus curiae* devant le tribunal judiciaire de Paris dans le cadre du recours intenté par 17 jeunes gens, pour la plupart mineurs, estimant avoir été victimes de pratiques discriminatoires lors de contrôles d'identité à répétition, effectués par des policiers, sur une période allant de 2013 à 2015 (décision n° 2020-102 du 12 mai 2020). Ses observations ont porté sur l'analyse des situations faisant l'objet du recours sur la base des faits résultant de son enquête et du dossier. Il a relevé qu'en l'espèce, le contexte des instructions et représailles entourant ces discriminations avait un caractère systémique dans un contexte de répétition des violations de procédures envers le groupe de jeunes gens du quartier d'origine maghrébine et africaine résultant d'instructions formelles d'éviction des personnes concernées de l'espace public : l'effet cumulatif de ces comportements crée un climat de harcèlement, d'exclusion et de discrimination. Dans ce contexte, le Défenseur des droits faisait valoir que l'aménagement de la charge de la preuve en matière de discrimination imposait à l'État d'établir la légitimité et la proportionnalité de ses pratiques.

Dans son jugement rendu le 28 octobre 2020, le tribunal judiciaire de Paris a considéré que la preuve d'une différence de traitement ou de comportements ou propos susceptibles de caractériser une discrimination n'était pas rapportée par les demandeurs. S'agissant des contrôles d'identité, le tribunal a considéré que les demandeurs devaient prouver la faute lourde et la matérialité de chaque discrimination alléguée et qu'à l'exception de cinq des quarante-quatre faits dont il était saisi, le motif allégué pour les justifier était suffisamment corroboré par les éléments d'enquête. Le tribunal s'en est tenu à retenir que quelques contrôles et retenues au poste de police étaient intervenus sans motif régulier, engageant ainsi la responsabilité de l'État.

L'ÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS DES PROFESSIONNELS

L'activité de formation réalisée par le Défenseur des droits à destination des professionnels (du secteur public comme du secteur privé) a pour objectif de favoriser une transformation des pratiques professionnelles, notamment en matière de discrimination, de déontologie des forces de sécurité ou de droits des enfants. Cette année, le Défenseur des droits est notamment intervenu auprès des acteurs des forces de sécurité (38 sessions pour 3 717 gardiens de paix) afin de les sensibiliser à la lutte contre les discriminations et au respect des règles de déontologie. Pour renforcer l'efficacité de ces interventions, la Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale et le Défenseur des droits ont fait évoluer les supports et modalités d'intervention en mettant à disposition des élèves gardiens de la paix et de leurs formateurs un film institutionnel, ainsi qu'une plaquette pédagogique portant sur six « cas déclencheurs » réalisés sous forme de pastilles vidéos et une fiche séquence permettant d'insérer plus clairement l'intervention du Défenseur des droits dans le parcours de formation des élèves.

D'autres ressources formatives ont également été développées, avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

notamment, pour des enseignements à distance en matière de défense des droits de l'enfant, afin de faire connaître le rôle du Défenseur en matière d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte ou pour lutter contre les discriminations.

Dans le cadre de ce partenariat, le Défenseur des droits a créé un cours en ligne ouvert « Les discriminations : comprendre pour agir ». 13 000 personnes y ont participé au cours de deux sessions en 2020. Le Défenseur des droits a également apporté son soutien à l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale pour un projet de certification (« Accueillir et accompagner dans des espaces digitalisés ») désormais inscrit au répertoire spécifique des certifications (RSCH) de France compétences et proposé à tous les acteurs de l'intervention sociale (travailleurs sociaux, bénévoles, élus, demandeurs d'emploi, personnes concernées, etc.) à partir de janvier 2021.

LE RÉSEAU EUROPÉEN IPCAN

Le réseau européen IPCAN (Independent Police Complaints Authorities' Network), créé à l'initiative du Défenseur des droits en 2013, a publié en juin 2020 la synthèse des travaux réalisés lors de sa conférence d'octobre 2019 et a adopté la Déclaration de Paris de juin 2020 qui en reprend les principales recommandations. Elle énonce plus de 20 actions à mettre en œuvre en matière de contrôle de police, de gestion des manifestations et d'accueil des publics, pour améliorer les relations entre la police et la population.

En octobre, la Défenseure des droits a été invitée à ouvrir la conférence que le Conseil de l'Europe a organisée à l'occasion des 20 ans de la recommandation aux États membres sur le code d'éthique de la police, dans laquelle elle y a notamment rappelé les travaux du Défenseur des droits. La session 3 de la conférence était consacrée aux dispositions de la recommandation portant sur la responsabilité et le contrôle des forces de police. Le réseau IPCAN chargé d'organiser les échanges de cette session a pu y aborder la question des

contrôles externes des forces de sécurité dans leur diversité ainsi que leur interaction avec les inspections internes.

À l'issue de ce séminaire, le Conseil de l'Europe a proposé de créer en son sein un réseau permanent de haut niveau des forces de police des 47 États membres auquel les membres d'IPCAN devraient être associés.

LES MÉTHODES DE TRAVAIL INTERNES

L'enquête du Défenseur des droits est une enquête administrative, confidentielle, sauf à l'égard de l'autorité judiciaire saisie et le Défenseur des droits comme ses agents sont tous soumis au secret professionnel.

Conformément aux articles 18 à 21 et 23 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, l'institution peut :

- Demander la communication de pièces administratives ou judiciaires : le secret de l'enquête ou de l'instruction ne peut être opposé au Défenseur des droits ; les pièces couvertes par le secret médical ou par le secret professionnel entre un avocat et son client lui sont également accessibles si la personne concernée lui en a donné l'autorisation ; lorsque le Défenseur des droits est saisi des mêmes faits que l'autorité judiciaire, il doit solliciter son accord avant de mener ses propres investigations ;
- Effectuer des vérifications sur place ;
- Procéder à l'audition des réclamants, des témoins et des mis en cause, qui peuvent se faire assister de la personne de leur choix, et auxquels une copie du PV d'audition est remise.

L'article 12 de la loi ordinaire n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits permet de mettre en œuvre une poursuite pénale pour délit d'entrave en cas de refus de déférer aux demandes du Défenseur des droits.

L'enquête menée aboutit à un projet de décision ou à une demande de rappel de texte ou à un courrier de clôture.

Lorsque des manquements à la déontologie sont susceptibles d'être relevés, une pré-décision, dite « note récapitulative », est adressée à la personne mise en cause qui dispose d'un délai d'un mois pour faire part de ses observations, soit par écrit, soit au cours d'une audition.

En cas de manquement avéré, la décision est assortie de recommandations visant à réparer le préjudice et à en prévenir le renouvellement. Elles portent le plus souvent sur :

- La nécessité d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre de l'agent mis en cause ;
- La modification de textes ;
- Un changement des pratiques ;
- Une amélioration de la formation.

Les affaires proposant de telles recommandations sont présentées devant le collège déontologie de la sécurité du Défenseur des droits qui se réunit environ cinq fois par an. Le collège est composé d'un magistrat du Conseil d'État, d'un magistrat de la Cour de cassation, et de six personnalités nommées pour trois d'entre elles par le président du Sénat et pour les trois autres par le président de l'Assemblée nationale.

Les décisions sont anonymisées puis adressées au réclamant, aux mis en cause, ainsi qu'aux autorités hiérarchiques concernées (ministre de tutelle, maire ou directeur d'entreprise). Ces dernières sont tenues de répondre aux recommandations du Défenseur des droits dans un délai qu'il aura préalablement fixé.

Lorsque les faits laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, le Défenseur des droits les porte à la connaissance du procureur de la République.

B·

LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT

Le Défenseur des droits a mis en œuvre l'ensemble des pouvoirs dont il dispose au service du respect des droits des enfants, constatant, à travers les nombreuses réclamations reçues, les atteintes qui leur sont encore trop fréquemment portées, ou en participant aux différents travaux du gouvernement, des parlementaires, des inspections, des autorités indépendantes, par des auditions ou des contributions écrites dans ce domaine.

En 2020, il a reçu 2758 saisines relatives à la défense des droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits a veillé, dans le milieu scolaire et périscolaire, au respect du droit de chaque enfant d'être protégé de toute violence tel que défini par l'article 19 de la CIDE. Il a eu l'occasion de rappeler notamment, dans une décision n° 2020-109 du 28 mai 2020 relative à un cas de harcèlement de plusieurs enfants durant plusieurs mois, la nécessité que le protocole de traitement des situations de harcèlement soit mis en place par les établissements dès les premières difficultés rapportées, et que l'ensemble des professionnels de l'éducation nationale soient dûment formés à cet effet. Par ailleurs, s'il a pu observer des progrès concernant la prise en charge des enfants handicapés, le Défenseur des droits constate encore trop souvent à travers les réclamations dont il est saisi des cas de discrimination en raison de l'état de santé d'un enfant lié à un handicap. Ainsi, s'agissant de l'accès, pour des enfants exigeant un projet d'accueil individualisé à la suite d'allergies alimentaires ou d'un diabète, à la cantine scolaire (décision n° 2020-138 du 30 juin 2020) ou à la crèche (décision n° 2020-185 du 8 décembre 2020), il a notamment rappelé l'obligation d'accueil sans discrimination, par la mise en place, le cas échéant, des aménagements nécessaires, ainsi que le besoin de formation et de supervision des professionnels pour les sensibiliser à l'accueil des enfants handicapés.

L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

La protection de l'enfance a de nouveau représenté le premier motif de saisines du Défenseur des droits en matière de droits de l'enfant.

Le Défenseur des droits a constaté, à travers les multiples réclamations dont il a été saisi, diverses défaillances dans la mise en œuvre de la procédure d'assistance éducative par le service public de la justice. Il a conclu dans sa décision-cadre assistance éducative n° 2020-148 du 16 juillet 2020, que le service public de la justice ne garantit pas partout le respect des droits et de l'intérêt supérieur des enfants parties à des procédures d'assistance éducative. Il a adressé au garde des Sceaux plusieurs recommandations visant à y remédier. Il a notamment préconisé d'engager une réforme en vue de modifier l'article 375-4 du code civil afin de permettre l'instauration d'une possibilité de cumul, sur une courte période, d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance et d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert ; de tenir compte, dans l'évaluation des besoins des juridictions en matière de greffe, de l'impérative présence des greffiers aux audiences d'assistance éducative ; d'engager les moyens nécessaires pour favoriser la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter l'enfant non capable de discernement dans la procédure d'assistance éducative ; d'assurer une implication effective des magistrats du parquet dans le cadre des procédures en assistance éducative.

Toujours dans le domaine de la protection de l'enfance, le Défenseur des droits est, cette année encore, régulièrement intervenu pour défendre les droits de mineurs non accompagnés à travers plusieurs observations en justice devant les juridictions judiciaires⁶ et les juridictions administratives⁷ et des décisions portant recommandations⁸.

L'ADOPTION

Si l'adoption ne concerne que 1,5 % des réclamations traitées au titre des droits de l'enfant, le Défenseur des droits a eu l'occasion cette année de rendre des décisions à la suite de discriminations relevées dans le cadre du processus d'adoption au détriment des couples homosexuels et des personnes célibataires (notamment, la décision n° 2020-029 du 17 février 2020). Elles ont été l'occasion d'appeler l'attention des départements et des préfetures sur le fait que le refus d'agrément à l'adoption ne peut se fonder sur la situation de famille ou l'orientation sexuelle des postulants, sans que ce refus soit constitutif d'une discrimination prohibée par la loi.

Le Défenseur des droits a souligné que la famille qui correspond le mieux à l'enfant est celle qui est en capacité de répondre pleinement à ses besoins, identifiés le cas échéant par le recueil de sa parole par le conseil de famille si son degré de maturité le permet, et non celle qui répond au modèle sociétal le plus répandu. Il a préconisé que chaque nouveau membre du conseil de famille puisse bénéficier, à sa prise de fonction, d'une formation, au-delà des échanges d'information et de savoir, afin qu'il connaisse ses obligations, et soit pleinement informé de sa mission pour garantir tout à la fois l'intérêt supérieur des enfants dont il a la charge et le respect du principe de non-discrimination.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a publié un avis sur la proposition de loi n° 3161 visant à réformer l'adoption (avis n° 20-07 du 25 novembre 2020). Il y a notamment reconnu la volonté du législateur de faire de la parole de l'enfant un élément essentiel, tant dans la construction du projet de vie de l'enfant, que par sa consultation pour un éventuel projet d'adoption, en cours de procédure ou en cas de changement de prénom dans le cadre de la procédure d'adoption. Il a appelé en revanche l'attention des parlementaires sur la nécessité de garantir un consentement éclairé des parents biologiques de l'enfant à l'adoption.

⁶ Voir par exemple, décision n° 2020-080 du 31 mars 2020, relative aux difficultés d'un jeune isolé étranger à bénéficier d'une mesure de placement au titre de l'article 375 du code civil.

⁷ Voir par exemple, décision n° 2020-209 du 15 octobre 2020, relative à la situation d'un mineur non accompagné demandant à bénéficier d'un accueil provisoire d'urgence dans l'attente de la décision du juge des enfants.

⁸ Voir par exemple, décision n° 2020-140 du 16 juillet 2020, relative au dispositif d'évaluation des mineurs non accompagnés dans le département de X.



Sans se prononcer sur la pertinence des modifications apportées à la composition des conseils de famille, il a également relevé que l'évolution des pratiques au sein des conseils de famille doit avant tout se faire grâce à une meilleure information et formation de ses membres.

LA RÉFORME DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Après la publication de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, le Défenseur des droits a rendu un avis n° 19-14 le 13 décembre 2019. En complément, l'avis n° 20-09 du 1^{er} décembre 2020 a été publié à la suite de l'audition de la Défenseure des droits par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi la ratifiant.

Si le Défenseur des droits est favorable à une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, dans un objectif de lisibilité accrue, il a regretté que cette réforme n'ait pas été l'occasion de créer un code des mineurs, rassemblant l'ensemble des dispositions civiles et pénales concernant les enfants en danger.

Plusieurs points ont appelé son attention : l'insuffisance de la modification opérée posant une présomption réfragable de non-discernement en-dessous de 13 ans ; le risque posé par la procédure de césure, telle qu'elle est prévue, pour le travail éducatif mené avec le mineur ; l'absence de révision des règles d'effacement au casier judiciaire national pour les mineurs, et l'absence de modification substantielle des conditions du placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire.

Enfin, il a rappelé qu'une telle réforme ne répondra aux besoins identifiés que si elle s'accompagne de moyens humains et budgétaires à la hauteur de ses enjeux.

LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Veillant au respect par la France de ses engagements internationaux, en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme, le Défenseur des droits intervient devant la Cour européenne des droits de l'homme en qualité de tiers-intervenant. Il l'a fait récemment sur la situation des enfants français retenus dans les camps sous le contrôle des forces démocratiques syriennes au nord de la Syrie (H.F. et M.F. c. France), dans la continuité de sa décision portant recommandations du 22 mai 2019 (décision n° 2019-129). Les situations portées devant la Cour peuvent donner lieu à des condamnations de la France pour non-respect de la Convention. Dans l'arrêt Moustahi c. France, qui concerne la situation de jeunes enfants comoriens voyageant sans accompagnement, sur une embarcation de fortune, entre les Comores et Mayotte, la Cour a conclu à plusieurs violations de la Convention, condamnant la pratique des autorités tendant à rattacher arbitrairement des enfants interpellés en mer et placés en rétention administrative à un tiers adulte aux fins de permettre leur renvoi vers les Comores. Cet arrêt est allé dans le sens des observations que le Défenseur des droits avait adressées à la Cour (décision n° 2018-058 du 9 février 2018).

Ayant également pour mission de veiller à ce que les arrêts de la Cour soient pleinement exécutés, l'institution intervient devant le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (SERVEX) ; ce qu'il a fait cette année dans le cadre de l'exécution de l'arrêt Khan c. France en lui adressant des observations sur les mesures générales à prendre par les autorités françaises afin de se mettre en conformité avec cette décision (décision n° 2020-144 du 10 juillet 2020). L'arrêt concerne l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés en France. En décembre 2020, s'appuyant sur les observations et

recommandations du Défenseur des droits, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé des informations supplémentaires au gouvernement français.

LES ENFANTS PLACÉS DANS LES SERVICES PSYCHIATRIQUES POUR MAJEURS

L'attention du Défenseur des droits a été appelée à plusieurs reprises depuis 2018 sur les situations d'enfants, pour certains âgés de 13 ou 14 ans, qui séjournent en service de psychiatrie adulte, malgré leur minorité. Cette réalité, qui peut parfois conduire à des événements dramatiques, tient généralement à l'insuffisance de structures d'accueil adaptées ainsi qu'à l'absence de détermination légale d'un âge seuil dans les textes. L'institution a interpellé le gouvernement à cet effet. Plus particulièrement, dans la décision n°2020-008 du 22 décembre 2020, la Défenseure des droits a demandé au ministre chargé des Solidarités et de la Santé que soit inscrit dans la loi l'interdiction d'accueillir un enfant de moins de 18 ans en unité psychiatrique pour adultes, en raison des risques élevés d'atteintes aux droits de l'enfant. En l'espèce, la mineure hospitalisée dans un service psychiatrique accueillant des enfants et des adultes avait été victime d'une agression sexuelle par un patient adulte hospitalisé dans ce service.

Dans l'hypothèse de prises en charge psychiatriques exceptionnelles d'enfants dans un service pour adultes, la Défenseure des droits recommandait notamment que celles-ci soient justifiées médicalement, et que des aménagements adaptés soient mis en place pour garantir le droit à la protection et à la sécurité de l'enfant, et assurer ainsi le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle demandait par ailleurs de renforcer et structurer l'offre de soins en pédopsychiatrie sur l'ensemble du territoire et que soient données des directives aux agences régionales de santé sur le signalement systématique de toute hospitalisation d'un enfant dans un service de psychiatrie pour adultes, afin d'homogénéiser les pratiques au niveau national.

LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT D'UN ESPACE TRANSFRONTALIER DE PROTECTION INTERNATIONALE DE L'ENFANCE (EU&SUA)

À l'issue de quatre années de travail dans le cadre du projet EUR&QUA., le Défenseur des enfants et ses homologues wallons, luxembourgeois et de Rhénanie-Palatinat ont, le 27 novembre 2020, acté leur engagement pour une déclaration commune d'intention de coopération dans le domaine des droits de l'enfance. Il s'agira de formaliser des procédures de coopération transfrontière. Cette collaboration permettra notamment une meilleure coopération dans le cadre du traitement des saisines individuelles ou collectives qui parviennent aux Défenseurs des enfants et une orientation utile des demandeurs vers les services les plus habilités à y répondre.

LA DÉCLARATION DU RÉSEAU EUROPÉEN DES DÉFENSEURS DES ENFANTS (ENOC) APPELANT À SYSTÉMATISER LES ÉTUDES D'IMPACT SUR LES DROITS DE L'ENFANT

En 2020, le Réseau des Défenseurs européens des enfants (ENOC) s'est concentré sur le thème des études d'impact sur les droits de l'enfant en explorant comment et dans quelle mesure ces études d'impact sont élaborées et menées dans les différents pays membres d'ENOC.

Un cadre commun de référence pour la réalisation des études d'impact sur les droits de l'enfant a été adopté par le réseau.

L'étude d'impact sur les droits de l'enfant est un processus qui soutient une évaluation systématique des décisions et des actions des gouvernements, des institutions et autres autorités sur les droits, au regard des besoins et des intérêts des enfants et des jeunes. L'objectif est d'anticiper l'effet d'une politique publique sur la réalisation des droits de l'enfant, afin de maximiser les impacts positifs, d'atténuer ou d'éviter les impacts négatifs.

Dans sa déclaration 2020, adoptée à l'unanimité de l'Assemblée générale le 18 novembre, ENOC a demandé à tous les États et gouvernements européens, ainsi qu'aux autorités locales, de généraliser la réalisation d'études d'impact sur les droits de l'enfant.

LA PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DE L'ENFANT, THÈME DU RAPPORT ANNUEL SUR LES DROITS DE L'ENFANT

Dans le prolongement de la consultation nationale menée par l'institution en 2019 intitulée « *J'ai des droits, entends-moi* », la Défenseure des droits a consacré son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant à ce sujet, « *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte* ». La Défenseure des droits y a rappelé notamment que la participation et la prise en compte de la parole de l'enfant sont essentielles, notamment dans le contexte de crise sanitaire. Chaque fois que son expression est recherchée et sa parole écoutée, l'enfant est mieux protégé, notamment contre toutes formes de violences. La volonté d'intégrer plus avant la participation des enfants s'est également traduite par l'incorporation de certaines recommandations élaborées par les enfants en 2019 dans le cadre du rapport de suivi de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), remis le 6 juillet dernier au Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations unies (ONU) dans le cadre du sixième examen périodique de la France. Parmi les constats dressés dans ce rapport de suivi, le premier est que les quatre principes fondamentaux consacrés par la CIDE continuent à être insuffisamment mis en œuvre dans notre pays. En dépit des recommandations récurrentes du Défenseur des droits, la formation des professionnels de l'enfance aux droits et aux besoins fondamentaux des enfants n'avance que très lentement, et il n'existe pas de socle partagé de connaissances entre tous les acteurs. Le Comité, dans la liste des points à traiter qu'il a adressés à la France au mois de novembre 2020, s'est largement inspiré des questions évoquées par le Défenseur des droits et a relevé une proposition faite par les enfants sur l'éradication du phénomène des enfants vivants à la rue.

LA SENSIBILISATION DES JEUNES AUX DROITS À TRAVERS LE PROGRAMME DES JEUNES AMBASSADEURS DU DROIT (JADE) ET LE PROGRAMME EDUCADROIT

Le programme des jeunes ambassadeurs du droit (JADE), seul dispositif de service civique dédié à la connaissance et à l'appréhension du droit par les enfants et les jeunes, a revêtu une importance particulière en cette année marquée par les effets de la crise sanitaire : renforcement des inégalités entre enfants, augmentation des violences à leur rencontre, difficultés d'apprentissage, difficultés psychologiques etc.

Alors que la mobilité des jeunes volontaires s'est trouvée substantiellement affectée, ce sont près de 38 000 enfants qui ont été sensibilisés à ces sujets, en milieu scolaire, périscolaire ou à la faveur d'interventions dites spécialisées auprès d'enfants hospitalisés, d'enfants porteurs de handicap, d'enfants grandissant sous protection de l'aide sociale à l'enfance ou placés sous la protection judiciaire de la jeunesse ou de mineurs non-accompagnés.

Afin de répondre à l'enjeu de l'éducation aux droits numériques, le programme Educadroit s'est enrichi d'un onzième point clé intitulé « Monde numérique : quels droits ? », avec pour objectif de répondre aux besoins de repères juridiques des enfants et des jeunes, ainsi que des adultes qui les accompagnent (enseignants, éducateurs, animateurs, parents), quant à leurs pratiques dans le monde numérique. Le programme Educadroit s'est également associé à la CNIL, au CSA et à l'Hadopi pour créer un kit pédagogique, qui regroupe l'ensemble des ressources conçues par ces institutions pour l'éducation du citoyen numérique. Chaque institution a apporté son expertise propre notamment pour rendre accessible à la communauté éducative comme à la jeunesse les situations, questions ou risques liés aux usages numériques.

C·

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

L'année 2020 a été caractérisée par la publication de plusieurs rapports faisant le point sur la situation des discriminations en France. Les constats ont été relayés par une activité de promotion intense de la part du Défenseur des droits, tant auprès des institutions et du grand public que dans le cadre de ses partenariats européens.

Son activité de traitement des réclamations a mis en lumière la persistance des situations de discrimination dans l'emploi et dans l'accès aux biens et services, et la difficulté des organisations à anticiper et à faire face aux situations de discrimination.

L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE ET LES DISCRIMINATIONS : UN ENJEU CONTEMPORAIN

Depuis quelques années, l'utilisation de procédés algorithmiques s'est accélérée dans le secteur privé et au sein des administrations. On retrouve aujourd'hui de tels procédés dans des domaines aussi essentiels que l'accès aux prestations sociales, la police et la justice, l'accès aux services publics ou encore les procédures d'embauche. Cette multiplication des usages n'est pas sans risque, des biais pouvant être intégrés à toutes les étapes de l'élaboration et du déploiement des algorithmes. Or les effets discriminatoires des biais sont bien plus difficiles à repérer et à mesurer que l'inscription explicite d'un critère discriminatoire interdit dans l'algorithme. Ils reposent en effet le plus souvent sur le manque de représentativité des données qui alimentent les algorithmes.

Si, par exemple, un algorithme de recrutement dans les universités se basait uniquement sur un échantillon de données historiques afin de sélectionner les candidats aux profils les plus proches de ceux ayant exercé le métier de professeur des universités par le passé, les hommes se retrouveraient surreprésentés et les femmes discriminées puisque leur



accès à cette profession s'est effectué plus tardivement. Aussi, l'algorithme pourrait conclure que les femmes sont moins aptes à exercer le métier de professeur des universités sans pour autant que le critère du sexe soit lui-même inscrit explicitement dans l'algorithme.

Les données sont la traduction mathématique de pratiques et comportements passés souvent discriminatoires et des discriminations systémiques opérant au sein de la société. Dans le cadre de systèmes dits intelligents, les biais tendent même à se renforcer au fil du temps et à davantage reproduire les discriminations et cibler les personnes déjà défavorisées et discriminées. En juin 2020, à la suite d'un séminaire d'experts organisé en partenariat avec la CNIL, le Défenseur des droits a publié un rapport « *Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations* », sonnante l'alerte sur ces risques et la nécessité d'intervenir pour anticiper les effets discriminatoires des algorithmes et prévoir des référentiels de prévention, d'évaluation et d'intervention pour en contrôler les effets.

LES DISCRIMINATIONS DANS L'EMPLOI

LA PERSISTANCE DES DISCRIMINATIONS AU TRAVAIL

La 13^e édition du Baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi, « Des préjugés aux discriminations : des conséquences durables pour les individus », éditée par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail (OIT)⁹ explore les enjeux d'interdépendance des attitudes hostiles au travail et met en lumière de manière inédite leurs conséquences sur les individus et leurs parcours professionnels. Il explore notamment quatre types de comportements hostiles au travail : les préjugés et stéréotypes, les situations de dévalorisation, les propos et comportements stigmatisants, les discriminations et le harcèlement discriminatoire, vécus par près d'un quart de la population active.

L'enquête met en évidence la dynamique des discriminations au travail dont l'ampleur résulte de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes et de pratiques inégalitaires auxquels sont plus particulièrement exposés certains groupes sociaux¹⁰.

⁹ Enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population des actifs du secteur privé et des agents de la fonction publique.

¹⁰ 24 % des personnes ayant déclaré une attitude hostile rapportent avoir été confrontées à la fois à des formes de dévalorisation au travail, des propos ou comportements stigmatisants et des discriminations. Inversement, preuve que les discriminations ne surviennent jamais isolément, seules 0,1 % des personnes ont déclaré avoir été victimes de discrimination sans mentionner d'autres faits.

Cette 13^e édition montre pour la première fois les conséquences délétères et durables de ces expériences répétées sur les individus et leurs parcours de vie.

Près de la moitié des personnes actives ayant déclaré avoir été victimes de discriminations ont connu des conséquences négatives sur leur emploi¹¹. Au-delà de l'emploi, ces expériences peuvent également engendrer des séquelles sur la santé, psychologiques et physiques, ainsi qu'une altération des relations familiales et sociales¹².

Ces conséquences s'inscrivent dans la durée et viennent bouleverser des trajectoires de vie¹³.

Ces résultats viennent conforter l'importance pour les entreprises et les administrations de s'engager pleinement dans la lutte contre les discriminations, prenant en considération à la fois la multiplicité des comportements hostiles au travail, leur dimension systémique et les situations particulières de certains groupes qui y sont surexposés.

Au sein de la fonction publique, la prévention des discriminations au travail implique d'identifier les étapes de la carrière au cours desquelles les agents y sont plus particulièrement exposés.

S'agissant des personnes en situation de handicap – premier critère de discrimination invoqué par les agents publics – la formation constitue une période cruciale, ainsi que l'a relevé la décision n° 2020-111. La lauréate d'un concours de la fonction publique, avait rencontré de graves difficultés durant son année de formation pour bénéficier de conditions de travail compatibles avec le handicap visuel dont elle est affectée, son handicap n'avait notamment pas été pris en compte lors des affectations en stage, dans des services éloignés de son domicile, en méconnaissance des prescriptions médicales.

Le matériel recommandé n'avait pas été fourni sur les lieux de stage et l'accueil réservé avait été très hostile. Le handicap ne saurait empêcher un agent de suivre la formation prévue pour tous les fonctionnaires, tout en bénéficiant des aménagements raisonnables auxquels il a droit. Les administrations doivent trouver des solutions pour les problèmes souvent nombreux que posent les stages.

LA PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS À L'ENCONTRE DES FEMMES

Malgré les protections dont sont censées bénéficier les femmes enceintes, les discriminations liées à la grossesse persistent.

En intégrant les dispositions juridiques prévues par la loi du 8 août 2016 relative au travail et la loi de transformation de la fonction publique de 2019, le dépliant grossesse sans discriminations a pour objet d'informer les femmes de leurs droits (autorisations d'absences pour examens médicaux, allaitement et aménagements de poste de travail). Il rappelle également les pouvoirs du Défenseur des droits en cas de discrimination et les différents moyens pour le saisir.

Le harcèlement sexuel constitue une forme de discrimination fondée sur le sexe reconnue par la loi dont le Défenseur des droits s'est saisi depuis de nombreuses années.

Après une campagne de sensibilisation #UneFemmeSurCinq menée en 2018, le Défenseur des droits a publié le 25 Novembre, à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, un livret à destination des formateurs et des formatrices sur le harcèlement sexuel au travail.

Son objectif est de transmettre des connaissances théoriques, juridiques et pratiques sur le thème du harcèlement sexuel grâce à différentes techniques d'animation.

¹¹ 19 % ont été licenciées ou non renouvelées après les faits et 14 % ont reçu un avertissement ou un blâme, ou bien ont été mutées contre leur gré.

¹² Près de la moitié des répondants évoquent un sentiment de fatigue, de tristesse, de déprime ou une dégradation de l'état de santé.

¹³ 70 % des personnes victimes de discrimination dans l'emploi pensent qu'il est probable ou certain qu'elles en soient à nouveau victimes au cours de leur carrière et 22 % ont renoncé à soumettre leur candidature à une offre d'emploi qui était pourtant en adéquation avec leurs compétences au cours des cinq dernières années, que ce soit en raison de leur sexe, de leur âge, de leur origine, de leur religion, de leur état de santé ou d'un handicap, de leur apparence physique ou de leur orientation sexuelle.

Il s'adresse à tous les professionnels (employeurs, salariés, DRH, professionnels de la formation, associations, consultants...) qui souhaiteraient organiser une intervention sur le thème du harcèlement sexuel au travail. Il constitue également un point d'appui utile pour rédiger un cahier des charges de formations et évaluer la qualité et la pertinence des éventuelles prestations proposées.

Construit autour de trois grands thèmes (« Connaître et reconnaître le harcèlement sexuel », « Alerter », « Prévenir et réagir »), le livret comprend également des animations et des supports pédagogiques simples et adaptables.

UNE PREMIÈRE INTERVENTION DANS L'ACTION DE GROUPE

Une décision de justice qui reconnaît une pratique discriminatoire dans l'emploi constitue une condamnation isolée, avec un impact financier minimal pour l'entreprise, et sans conséquence sur les pratiques et relations sociales au sein de l'organisation.

Face au faible impact des sanctions prononcées par les juridictions et à l'inertie de certains employeurs ou employeuses face aux cas de discriminations même les plus graves, la sanction effective et dissuasive des discriminations fondées sur l'origine est nécessaire.

L'introduction dans le droit procédural d'un dispositif de recours collectif par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a été une première étape pour dépasser l'approche individuelle de la stricte réparation au bénéfice d'une victime, en portant une approche collective du recours qui embrasse l'ensemble des victimes se trouvant dans une situation similaire.

Cependant, comme le Défenseur des droits l'a souligné dans son avis au Parlement n° 20-01 du 5 février 2020, un grand nombre d'incertitudes compliquent le déploiement du recours collectif¹⁴.

L'absence de cadre procédural précis pour accompagner la prise en charge de ce nouveau contentieux, à la fois lourd et

complexe, laisse la ou le juge seul face aux missions nouvelles qui lui sont confiées. Confrontée à des indications procédurales lacunaires, l'effectivité du recours reste tributaire de la capacité des juridictions à investir cette procédure complexe, toujours à l'étape expérimentale.

Pour que l'action de groupe offre une voie de recours effective en matière de discrimination fondée sur l'origine, le Défenseur des droits a recommandé de :

- Préciser l'office du juge et l'organisation de la procédure de l'action de groupe en se prévalant des possibilités offertes par les pouvoirs du juge définis aux articles 10 et 11 du Code procédure civile ;
- Élargir l'action de groupe aux associations en matière d'emploi et d'accès aux biens et services ; et étudier la possibilité d'ouvrir l'action à un groupe qui se constituerait pour les besoins de la cause ;
- Créer un fonds de financement des recours collectifs en matière de discrimination.

LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AUX BIENS ET AUX SERVICES

LA SIGNATURE D'UNE CHARTE POUR LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

Les résultats de différentes études, enquêtes et opérations de test de discrimination dans l'accès à un logement locatif privé réalisées au cours des dernières années¹⁵ ont montré l'importance qu'il y avait à agir pour faire évoluer de façon effective et durable les pratiques et les comportements discriminatoires des professionnels du secteur.

Prenant acte de cette nécessité, les ministres en charge du Logement et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la Diversité et de l'Égalité des chances, ont réuni le 1^{er} octobre 2020 les représentants des principales organisations professionnelles de l'immobilier (FNAIM, UNIS, SNPI) et des propriétaires (UNPI) pour signer une charte relative à la lutte

¹⁴ Défenseur des droits, Avis 20-01 du 5 février 2020 relatif au bilan et aux perspectives des actions de groupe.

¹⁵ Voir notamment le test de discrimination dans l'accès au logement selon l'origine conduit par le Défenseur des droits en partenariat avec le ministère du logement en 2019.

contre les discriminations dans l'accès au logement.

Par cette charte, les signataires s'engagent à lutter contre toutes les formes de discriminations dans l'accès au logement, qu'elles soient liées à l'origine, au handicap ou à l'état de santé, à l'âge, à la situation familiale ou encore à l'orientation sexuelle.

Le développement d'outils de sensibilisation et de formation à destination de l'ensemble des professionnels et la diffusion des guides pédagogiques *Louer sans discriminer* du Défenseur des droits y sont également évoqués.

Leur déploiement est favorisé par le décret du 14 octobre 2020 qui rend obligatoire l'intégration d'un module spécifiquement dédié à la non-discrimination dans l'accès au logement dans les dispositifs de formation continue des agents immobiliers.

Le Défenseur des droits s'est félicité de ces actions qui viennent conforter le travail qu'il a conduit en concertation avec les principales organisations signataires de la charte dans le cadre de son comité de liaison des acteurs du logement privé et de la signature du décret qui vient répondre aux recommandations qu'il avait formulées en ce sens dès 2015.

LES OBSERVATIONS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DANS LE CADRE DE LA LOI ASAP

Le 5 février 2020, le gouvernement a déposé un projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) complété par de nombreux amendements. Parmi ces dispositions, certaines visaient à modifier l'article 38 de la loi n° 2077-290 du 5 mars 2007 dite « loi DALO » encadrant la procédure administrative dérogatoire en matière d'expulsion locative afin de permettre l'expulsion sans jugement du domicile squatté, tandis que d'autres prévoyaient de durcir les sanctions pénales applicables en la matière.

Le 2 novembre 2020, 78 députés ont déféré au Conseil constitutionnel l'ensemble du projet de loi.

Estimant que ces dispositions étaient contraires à plusieurs droits fondamentaux et susceptibles d'enfreindre certains principes

constitutionnels, la Défenseure des droits a décidé de se saisir d'office en vue de présenter des observations devant le Conseil constitutionnel (décision n° 2020-222 du 9 novembre 2020).

Par décision du 3 décembre 2020, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions visant à durcir le dispositif pénal prévu en cas de violation de domicile et de maintien dans le domicile d'autrui, mais n'a pas statué sur les dispositions visant à étendre le champ d'application de la procédure administrative dérogatoire en matière d'expulsion locative (DC n° 2020-807, 3 décembre 2020).

LE REFUS D'HÉBERGEMENT EN RAISON DE L'IRRÉGULARITÉ DE LA SITUATION D'UNE PERSONNE ÉTRANGÈRE

Une commission de médiation a refusé le recours qui lui a été adressé au motif que le demandeur était en situation irrégulière sur le territoire français et/ou déclaré la demande dépourvue d'objet au motif qu'il bénéficiait déjà d'un hébergement d'urgence.

Le Défenseur des droits a rappelé que le fait qu'un demandeur se trouve en situation irrégulière sur le territoire français ne peut, à lui seul, justifier le rejet de sa demande d'hébergement dès lors que la commission de médiation a la possibilité de préconiser l'accueil dans une structure d'hébergement (décision n° 2020-001 du 15 janvier 2020). Il a également estimé que la circonstance que le demandeur bénéficie, au moment de son recours, d'un hébergement temporaire ne fait pas obstacle à ce qu'il sollicite, dans le cadre du recours DAHO, un hébergement stable et adapté à sa situation familiale.

Après réexamen de la situation des personnes concernées, la commission de médiation a maintenu sa position selon laquelle les demandes présentées n'étaient pas prioritaires aux motifs que le premier demandeur bénéficiait déjà d'un hébergement adapté à sa situation familiale dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et que le second avait quitté le département.



L'APPLICATION RIGoureuse À UNE PERSONNE ATTEINTE DE LA MALADIE D'ALZHEIMER DE L'ADAGE « NUL N'EST CENSÉ IGNORER LA LOI »

L'ancien article 2262 du code civil relatif à la prescription trentenaire a été abrogé par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 et l'article 2224 du code civil, désormais applicable, prévoit que « les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ».

L'article 2234 du code civil prévoit toutefois que « la prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure ». La jurisprudence a quant à elle considéré que l'état de santé déficient d'une personne, de même que ses troubles mentaux, pouvaient constituer une impossibilité absolue d'agir suspendant la prescription.

Cette modification des règles de la prescription, passée de 30 ans à 5 ans, est à l'origine de plusieurs saisines adressées au Défenseur des droits par des personnes ayant souscrit des bons du Trésor, titres émis par l'État pour financer sa dette, et ayant oublié de solliciter leur remboursement à temps.

Saisi par le Défenseur des droits, le ministre de l'Économie et des Finances a refusé de faire droit aux demandes des réclamants considérant que les éléments relatifs à leur état de santé n'étaient pas suffisamment probants. Un tel refus a notamment été opposé à la demande des héritiers d'une personne décédée qui n'avait pas sollicité le remboursement dans les délais, souffrant de la maladie d'Alzheimer (décision n° 2019-206 du 5 septembre 2019).

Le ministre a également rejeté la demande de remboursement d'une réclamante qui avait souscrit des bons dans une trésorerie dont elle était une cliente régulière et qui n'a pas été informée du changement de réglementation alors qu'une circulaire invitait la trésorerie à informer les porteurs de son ressort (décision n° 2020-019 du 22 janvier 2020).

Le ministre a également refusé de revoir les dossiers concernés sur le plan de l'équité, alors que les sommes en litige proviennent pourtant des économies des réclamants, qu'ils ont prêtées à l'État en toute bonne foi.

LES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR L'ORIGINE

LES DISCRIMINATIONS FONDÉES SUR L'ORIGINE : UN ÉTAT DES LIEUX ALARMANT

Publié en juin 2020, le rapport « *Discrimination et origine : l'urgence d'agir* » du Défenseur des droits établit un constat sans appel. La prévalence des discriminations fondées sur l'origine affecte la vie de millions d'individus en France et représente un facteur préoccupant de fracture de la société française.

Les données officielles de la statistique publique et les études scientifiques permettent de documenter précisément l'ampleur de ces discriminations : surexposition au chômage, difficultés d'accès au logement et aux soins, contrôles policiers, inégalités scolaires etc. les personnes d'origine étrangère, ou perçues comme telles, apparaissent désavantagées dans tous les domaines de la vie sociale.

Pourtant, les victimes de discriminations en raison de l'origine peinent à mobiliser les voies et recours. Dans l'emploi, par exemple, elles ne sont que 12 % à entamer une démarche. Les raisons en sont diverses : l'impact de la plainte sur l'environnement des personnes concernées, la difficulté à prouver la discrimination ou encore la faiblesse des sanctions et des indemnités prises à l'encontre des auteurs.

La lutte contre les discriminations en raison de l'origine n'arrive pas à s'inscrire durablement à l'agenda des politiques publiques et semble même s'être progressivement effacée au profit d'autres paradigmes tels que la promotion de la diversité ou la lutte contre la haine. Progressivement cantonnées à la politique de la ville, les discriminations liées à l'origine touchent cependant massivement l'emploi, le logement, l'éducation et les relations avec les services publics et les forces de l'ordre sur l'ensemble du territoire.

Il est urgent que ces discriminations fassent l'objet d'une action publique ambitieuse à l'instar de ce qui est fait depuis quelques années en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Afin de produire des changements structurels et d'apporter une réponse globale aux

discriminations systémiques, le rapport propose plusieurs leviers d'action :

- Approfondir et promouvoir les connaissances et les recherches sur le sujet, notamment par la mise en place d'un Observatoire des discriminations ;
- Accompagner la mise en place au sein des organisations professionnelles de plans d'action structurés mobilisant des objectifs clairs et évaluables, en s'appuyant sur des indicateurs non financiers, des méthodes d'action concrètes et transversales ;
- Assurer une meilleure effectivité de l'accès au recours en élargissant et clarifiant les modalités de mise en œuvre de l'action de groupe et en créant des dommages punitifs permettant d'assurer la fonction dissuasive de la condamnation judiciaire.

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE VENTE DISCRIMINATOIRES : L'EXEMPLE DU PASS NAVIGO

Le Défenseur des droits a été saisi du cas d'une femme portant le voile, contrainte à poser « tête nue » pour disposer d'un titre de transport Navigo par les conditions générales de vente imposées par COMUTITRES, gestionnaire du Pass Navigo. En réponse à l'enquête du Défenseur des droits, l'entité en charge de la relation client explique que cette obligation est justifiée, d'une part, par des considérations de sécurité dans les transports publics et d'autre part, pour limiter les risques de fraude et de falsification des cartes.

Les échanges du Défenseur des droits avec les opérateurs concernés l'ont amené à rappeler que la jurisprudence limite le droit d'exiger des photographies tête nue aux titres expressément prévus par la loi. Le Pass Navigo ne vaut pas titre d'identité et aucun texte de valeur réglementaire ou législative ne prévoit la condition de poser « tête nue » sur les photographies de tels documents.

En l'absence d'exigence posée par la loi, celle-ci caractérise une discrimination au sens de la loi. Le Défenseur des droits a pris acte de la décision commune des opérateurs du réseau de transport de supprimer l'obligation de poser « tête nue » des conditions générales de vente et d'utilisation du Pass Navigo.

La liberté religieuse, protégée par la Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution française, ne peut faire l'objet de restrictions par des conditions générales de vente de nature contractuelles. Rien n'interdit à un usager qui emprunte le réseau de transport francilien de porter un couvre-chef.

L'ACCÈS AU SERVICE CIVIQUE DE TOUS LES ÉTRANGERS RÉGULIÈREMENT PRÉSENTS SUR LE TERRITOIRE

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations relatives aux difficultés rencontrées par certains ressortissants d'États tiers à l'Union européenne pour conclure un contrat d'engagement de service civique. Ce dispositif prévu par la loi « a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général ». Les dispositions en vigueur prévoient un certain nombre de restrictions. En particulier, certains étrangers régulièrement présents sur le territoire national se trouvent exclus du dispositif. Considérant que ces restrictions caractérisent des discriminations en raison de la nationalité, le Défenseur des droits a recommandé une réforme législative tendant à ce que la liste limitative des titres de séjour autorisant l'accès au service civique soit abandonnée au profit d'une formulation autorisant l'accès à l'ensemble des étrangers en situation régulière (décision n° 2020-146 du 9 juillet 2020). Ce faisant, le Défenseur des droits a réitéré les recommandations émises dans son avis relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif (avis n° 18-09 du 15 mars 2018).

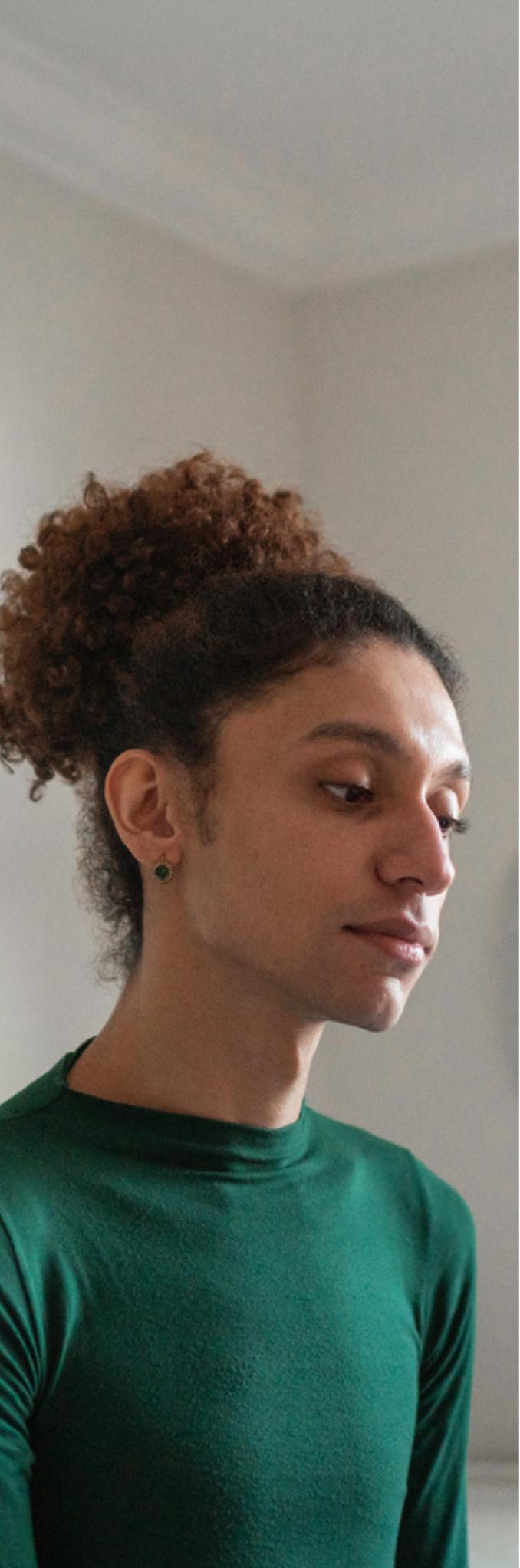
LE DROIT AU SÉJOUR DES RESSORTISSANTS EUROPÉENS ET ASSIMILÉS

Le Défenseur des droits est l'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille.

Cette mission le conduit à instruire avec une particulière vigilance les réclamations qui lui parviennent sur les difficultés rencontrées par les ressortissants européens et assimilés. Parmi elles, beaucoup concernent l'interprétation du droit au séjour en qualité de travailleur ou d'ancien travailleur européen.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par un ressortissant italien et sa conjointe qui se voyaient systématiquement opposer des refus de titres de séjour. Le réclamant avait alterné des périodes de chômage, de formation et de travail depuis son entrée en France, avant d'être licencié pour inaptitude alors qu'il exerçait son activité à temps partiel, conformément aux préconisations médicales formulées au regard de son état de santé. Le préfet considérait que le réclamant ne bénéficiait pas de la qualité de travailleur et ne pouvait prétendre à la reconnaissance anticipée d'un droit au séjour permanent.

Le Défenseur des droits a présenté des observations devant la juridiction saisie par les réclamants, relevant que ce dernier, comme sa conjointe, bénéficiaient d'un droit au séjour en qualité d'anciens travailleurs parents d'enfant scolarisé sur le territoire de l'État membre d'accueil (décision n° 2019-280 du 6 novembre 2019). Ce droit au séjour, qui trouve son fondement dans l'article 10 du règlement UE n° 492/2011, n'est soumis ni à la condition de disposer de ressources suffisantes, ni à celle de bénéficier d'une assurance maladie complète. Il a été reconnu par le tribunal administratif qui, par jugement du 31 décembre 2019, a annulé les refus de titres contestés et enjoint au préfet de délivrer au réclamant et à sa conjointe un titre de séjour portant la mention « citoyen UE » et « membre de famille d'un citoyen UE ».



LE RESPECT DE L'IDENTITÉ DE GENRE

Dans sa décision-cadre n° 2020-136 du 18 juin 2020 relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres, le Défenseur des droits a souligné que l'identité de genre comme les parcours de transition sont propres à chacun et chacune et relèvent de la vie privée et intime des personnes. Synthèse des principaux avis et décisions du Défenseur des droits en la matière, la décision rappelle les textes juridiques en vigueur et émet des recommandations dans tous les domaines de la vie quotidienne des personnes transgenres : l'état civil, l'éducation, l'emploi, l'accès aux biens et services, la santé et la protection sociale, les droits sexuels et reproductifs, l'assistance médicale à la procréation et la filiation, ainsi que la privation de liberté.

Le Défenseur des droits a recommandé non seulement de respecter l'identité de genre des personnes transgenres mais de favoriser leur inclusion, notamment en utilisant les prénom et titre de civilité choisis sur l'ensemble des documents, en organisant des campagnes de sensibilisation sur le sujet et en prenant en considération l'identité de genre de la personne pour l'accès aux vestiaires ou toilettes non mixtes.

Par le biais des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits constate que les personnes LGBTI continuent d'être la cible de multiples discriminations et qu'elles sont peu nombreuses à faire valoir leurs droits. Pour y remédier, le [dépliant sur les discriminations liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre](#) rappelle que ces discriminations, encore trop souvent banalisées, sont interdites par la loi et invite les personnes concernées à agir, en saisissant le Défenseur des droits.

DISCRIMINATION À L'IDENTITÉ DE GENRE SUR UN SITE DE RENCONTRES

En décembre 2020, la Défenseure des droits est intervenue par la voie amiable auprès de la direction d'un site de rencontre afin d'attirer son attention sur les difficultés rencontrées par une réclamante pour modifier son profil, son prénom et ses photos, à la

suite d'un changement de prénom à l'état civil (RA-2020-086). Dans le cadre de cette procédure, la direction de ce site de rencontres s'est engagée auprès de la Défenseure des droits afin de mettre fin à une situation discriminatoire et renforcer l'inclusion de toutes les identités de genre sur son site, par divers moyens. Les équipes de modération devront mieux prendre en charge les membres transgenres pour leur permettre d'exprimer et de modifier leur identité de genre sur leur profil. Une mise à jour de la FAQ a été prévue, avec la création d'une nouvelle rubrique dédiée pour indiquer aux membres transgenres la démarche à suivre s'ils souhaitent changer leur genre et poursuivre leurs recherches sereinement. La direction du site prendra également contact avec des associations de défense des droits de la communauté LGBTI, afin de bénéficier de leurs conseils en vue d'améliorer leurs services.

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

DU DÉFENSEUR DES DROITS EN MATIÈRE DE DISCRIMINATIONS

LE DÉFENSEUR DES DROITS, LE MÉCANISME INDÉPENDANT CHARGÉ DU SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION INTERNATIONALE RELATIVE AUX DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

En ratifiant la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) en 2010, l'État français s'est engagé à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention de manière effective.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la CIDPH en France, le Défenseur des droits, en tant que mécanisme indépendant chargé du suivi de l'application de la Convention, a publié son premier rapport sur la mise en œuvre de la Convention « *La mise en œuvre de la Convention des droits des personnes handicapées (CIDPH)* » en juillet 2020.

Qu'en est-il du respect par l'État de ses engagements internationaux ? Qu'en est-il de l'effectivité des droits consacrés par la Convention ? Le bilan est contrasté. Si

de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années, comme par exemple la pleine reconnaissance à tous les majeurs protégés du droit de voter ou de se marier, d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre des principes et droits reconnus par la Convention. De ce point de vue, il apparaît que la France n'a pas encore pleinement pris en considération le changement de modèle que la Convention a induit. Ce constat est particulièrement préoccupant en matière d'accessibilité. Dans ce domaine, le Défenseur des droits a déploré le retard important pris par la France et les réticences persistantes des pouvoirs publics à appréhender l'accessibilité comme une condition préalable essentielle à la jouissance effective, par les personnes handicapées, des droits fondamentaux reconnus par la Convention.

Ce rapport s'inscrit dans la perspective du premier examen de la France par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies prévu les 16 et 17 mars 2021.

L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS AU SEIN DES RÉSEAUX EUROPÉENS DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

En 2020, le Défenseur des droits a poursuivi ses travaux au sein du réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet) dont il est membre élu au conseil d'administration. Ce réseau compte 49 organisations nationales de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité déployées en Europe, en application des directives européennes qui établissent le cadre juridique européen de lutte contre les discriminations.

À l'occasion des 20 ans des directives 2000/43 et 2000/78, le réseau a organisé en juin 2020 une conférence où le Défenseur des droits a rappelé le « *besoin de nouvelles stratégies européenne et nationale de lutte contre les discriminations, en particulier liées à l'origine, d'un élan comparable à celui que nous avons connu en 2000* ». La nécessité de « *déployer des plans globaux, structurels et coordonnés pour lutter contre la discrimination dans sa dimension systémique* » a également été soulignée.

Le Défenseur des droits a contribué au Rapport sur l'inclusion des Roms et des gens du voyage d'Equinet.

Dans un blog dédié, Equinet a permis que soient diffusés les travaux de ses membres en lien avec les conséquences de la crise sanitaire en matière de discriminations. Le Défenseur des droits a activement contribué aux publications d'Equinet sur les effets discriminatoires en matière d'accès aux droits et à l'emploi du tout numérique et de l'usage de l'intelligence artificielle en période pandémique sur certains groupes vulnérables.

George Pau-Langevin, adjointe à la Défenseure des droits chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, est intervenue lors de la conférence en ligne « L'intelligence artificielle au sein de l'Union européenne : Protéger les droits fondamentaux à l'ère de l'intelligence artificielle », organisée par la Présidence Allemande du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) à l'occasion du lancement de son rapport sur « *Bien préparer l'avenir - intelligence artificielle et droits fondamentaux* ». Le rapport s'appuie sur des études de cas concrets d'utilisations de l'intelligence artificielle et des technologies associées par les entreprises et les administrations publiques de l'Union européenne, pour accompagner la préparation des prochaines propositions de loi de la Commission Européenne visant à encadrer une « IA de confiance » attendues au premier semestre 2021.

Enfin le Défenseur des droits a fait partie du groupe de travail juridique travaillant sur la première tierce-intervention d'Equinet devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Toplak c. Slovénie relative à l'accessibilité des bureaux de vote aux personnes en situation de handicap.

D·

LA DÉFENSE DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Encore cette année, au-delà des problèmes posés par l'état d'urgence sanitaire, les questions dont a été saisi le Défenseur des droits révèlent que les difficultés d'accès aux droits et aux services publics induites par la dématérialisation des dispositifs mis en place par l'État se poursuivent et s'avèrent même généralisées. Si la numérisation a facilité les démarches d'un certain nombre de personnes, elle est devenue un obstacle à l'accès aux droits pour d'autres.

Provoquant une réelle déshumanisation du service public, la dématérialisation s'accompagne souvent de pratiques ayant recours à une interprétation stricte des règles qui peuvent provoquer des situations très dures pour les usagers.

Les saisines révèlent aussi clairement des difficultés spécifiques aux territoires d'outre-Mer qui posent question quant au respect du principe d'égalité des territoires.

LES DÉFAILLANCES DU FORFAIT POST-STATIONNEMENT

La réforme du stationnement payant, issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, prévoit la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie. Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, les collectivités territoriales sont compétentes pour gérer le stationnement payant sur voirie. En l'absence ou en cas d'insuffisance de paiement, l'usager devait s'acquitter d'un forfait de post-stationnement (FPS) et non plus d'une amende contraventionnelle. Sa contestation doit se faire devant la collectivité territoriale par la voie d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO), puis en cas de refus devant la juridiction administrative spéciale appelée « commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) ».

Une recrudescence de saisines des usagers auprès du Défenseur des droits a illustré les défaillances récurrentes de ce dispositif sur différents plans : délivrance de FPS indus, par exemple aux personnes titulaires d'une carte de mobilité réduite ; retards dans le traitement des RAPO entraînant pour les usagers des conséquences financières lourdes. Des situations d'inégalité de traitement en fonction de la collectivité et du gestionnaire ont été signalées. La technicité de la procédure mise en place ainsi que la dématérialisation intégrale de la contestation rendent difficile l'accès au juge et imposaient de clarifier, simplifier et uniformiser les informations fournies aux usagers du service public.

Dans un rapport de janvier 2020 intitulé « *La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers* », le Défenseur des droits a adressé des recommandations aux acteurs locaux du stationnement payant sur voirie afin que la décentralisation du stationnement garantisse mieux l'égalité des droits des usagers et le droit au recours. Les collectivités locales peuvent améliorer l'information des usagers sur les modalités de stationnement, les tarifs, les règles spécifiques s'appliquant à certaines catégories d'usagers. Le mode de traitement des recours gracieux des usagers qui contestent les FPS peut également être amélioré en procédant entre autres à une meilleure formation des agents en charge de leur examen et en conditionnant l'examen de la contestation à l'obtention de la totalité des pièces. D'autre part, le Défenseur des droits a recommandé au gouvernement de mieux coordonner les acteurs du stationnement payant sur voirie et d'envisager des modifications législatives et réglementaires ayant pour but de lever les restrictions excessives au droit fondamental d'accès à un juge. En particulier, il a été recommandé d'exonérer de paiement préalable à la saisine de la CCSP les personnes victimes de vol du véhicule, d'usurpation de plaque d'immatriculation, de cession de véhicule sous réserve de la production de la déclaration de cession du véhicule, les personnes en situation de handicap exonérées de la redevance de stationnement, ainsi que les personnes vulnérables financièrement qui pourraient bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, a jugé inconstitutionnelle la condition de paiement préalable à la saisine du CCSP, qui devra donc être amendée par le Parlement.

LES DÉFAILLANCES LIÉES AU VERSEMENT DES PRESTATIONS

LES SOMMES INDÛMENT VERSÉES NE DOIVENT PAS CONDUIRE À LA PRÉCARITÉ

Problème récurrent, la récupération des sommes indûment versées (« trop-perçus ») par l'administration peut faire basculer des personnes dans la précarité. S'agissant de la pension de réversion, de nombreux conjoints de fonctionnaires décédés se sont trouvés dans cette situation après avoir en toute honnêteté répondu à une enquête leur demandant s'ils vivaient en concubinage. À partir de cette réponse, la caisse des dépôts et consignations a récupéré les sommes versées sur des périodes parfois très longues, sommes souvent très élevées, sans permettre aux personnes concernées de bénéficier de la prescription abrégée, qui limite les demandes de restitution d'indus de pension à l'année en cours et aux trois années antérieures.

Le Défenseur des droits a recommandé de procéder à des remises gracieuses et de rappeler régulièrement aux bénéficiaires de pensions de réversion l'obligation de déclarer les changements de situation afin d'éviter que de nouvelles difficultés ne resurgissent, dans l'attente d'une modification des textes (décision n° 2020-061 du 26 février 2020).

LA FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES

Depuis plusieurs années, les excès de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qu'il s'agisse de la qualification de celle-ci, plus particulièrement de la charge de la preuve, ou de l'application des sanctions s'y attachant, sont au cœur des préoccupations du Défenseur des droits.

Il a rappelé, à l'occasion d'une réclamation relative à la contestation du montant d'une pénalité infligée en raison de l'omission de



déclaration d'une ressource par un usager bénéficiaire de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), qu'il appartient aux caisses primaires d'assurance maladie de caractériser, en droit et en fait, l'élément intentionnel, en l'espèce, la volonté de dissimuler une ressource pour bénéficier indûment d'un avantage. La fraude, pour être établie, suppose la réunion de deux éléments, l'un matériel et l'autre intentionnel, sans lesquels la qualification frauduleuse ne peut être établie. Il a, également, relevé que la sanction prise ne répondait pas aux exigences fixées par les circulaires applicables, la pénalité prononcée ne respectant pas le plafond prévu quant à son montant.

LE VERSEMENT DE L'ARE POUR LES PERSONNES LICENCIÉES DE LA FONCTION PUBLIQUE

De nombreux employeurs publics refusent de payer aux agents contractuels dont ils se sont séparés l'Allocation pour l'aide au retour à l'emploi (ARE). Si la jurisprudence assimile, sauf exception, le refus de renouvellement d'un contrat à durée déterminée par un agent à une perte volontaire d'emploi excluant donc le versement de l'ARE, l'employeur ne peut arguer d'un renouvellement tacite du contrat, comme il le fait parfois, pour s'exonérer de cette obligation et priver l'agent de cette allocation (décision n° 2020-182 du 22 octobre

2020). Il ne peut non plus se fonder sur l'inaptitude d'un agent territorial constatée par le comité médical départemental pour refuser le versement de cette allocation, dès lors que ce comité ne se prononce que sur l'aptitude aux emplois publics et non à ceux relevant du secteur privé (décision n° 2020-181 du 19 octobre 2020).

LE CARACTÈRE DISCRIMINATOIRE DU REFUS D'ACCÈS AU CONGÉ PATERNITÉ POUR LE CONJOINT DU PÈRE

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation d'un père adoptif relative au refus de droit au congé de paternité et d'accueil de l'enfant opposé par une caisse primaire d'assurance maladie, au motif que celui-ci avait déjà été accordé à son époux, second père adoptif de l'enfant, né aux États-Unis.

Le réclamant et son époux ont tous deux adopté un enfant comme l'attestent le décret d'adoption et l'acte de naissance délivrés par les autorités américaines. Le droit au congé de paternité et d'accueil de l'enfant, ainsi que les indemnités journalières correspondantes, ont été attribués à l'époux du réclamant mais refusés au réclamant. L'organisme a rejeté sa demande sur le fondement des dispositions

combinées des articles L. 331-8 du code de la sécurité sociale et L. 1225-35 du code du travail, dont il résulte que le deuxième bénéficiaire potentiel d'un congé de paternité et d'accueil de l'enfant pour un même enfant, après le père, doit être soit le conjoint de la mère, soit la personne liée à elle par un pacte civil de solidarité (PACS), soit la personne vivant maritalement avec elle. Le rejet a été confirmé par la commission de recours amiable.

Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant est actuellement ouvert à tout conjoint de la mère, quel que soit son sexe et sans considération de lien de filiation avec l'enfant. Le Défenseur des droits a considéré que le refus de la CPAM d'attribuer ce congé au réclamant, conjoint du père de l'enfant, portait atteinte à ses droits d'usager du service public de la sécurité sociale et constituait une discrimination en raison du sexe et de l'orientation sexuelle. Il a recommandé à l'organisme d'ouvrir le droit au congé de paternité et d'accueil de l'enfant au deuxième père adoptif salarié (décision n° 2020-036 du 9 octobre 2020).

LE GUIDE À DESTINATION DES INTERVENANTS DE L'ACTION SOCIALE : LA VOLONTÉ DE S'ADRESSER À TOUS ET TOUTES

Le Défenseur des droits est trop peu saisi par les professionnels du secteur social et les personnes qu'ils accompagnent. L'action des travailleurs sociaux et celle de l'institution sont pourtant complémentaires en ce qu'elle vise à favoriser l'accès aux droits et à lutter contre le non-recours : les personnes qui éprouvent le plus de difficultés à accéder à leurs droits sont également celles qui sont les plus éloignées des services publics et notamment du Défenseur des droits. Afin de faciliter la collaboration avec ces professionnels, le Défenseur des droits a publié un guide pratique à destination des intervenants de l'action sociale. Ce guide vise à faire connaître le rôle, les domaines de compétences, les pouvoirs et les différents moyens de saisir le Défenseur des droits.

Ce nouvel outil a été élaboré en collaboration avec la fédération des acteurs de la solidarité (FAS), l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), l'union nationale des acteurs de la formation et de la recherche en intervention sociale (UNAFORIS) et deux écoles de travail social : l'Institut régional du travail social (IRTS) d'Ile de France et l'Ecole Santé Social Sud-Est (ESSSE) de Lyon. En 2021, le guide sera appelé à être décliné sous la forme d'un module de formation des formateurs intervenant auprès des étudiants de 3^e année se préparant aux métiers d'assistant social.

LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'ACCUEIL DES PERSONNES HANDICAPÉES

LA RUPTURE BRUTALE D'ACCUEIL POUR ADULTE HANDICAPÉ

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ayant eu pour conséquence de mettre fin brutalement à l'accueil d'une jeune adulte lourdement handicapée, au sein d'une maison d'accueil spécialisée (MAS).

La maison départementale des personnes handicapées (MDPH) concernée, reconnaissant à la fois l'irrégularité de cette décision et de la procédure d'exclusion qui s'en est suivie, a revu le plan de compensation de l'intéressée, rétroactivement, en accordant une augmentation du volume d'heures attribué à l'aidant familial au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH), à compter de la date de sortie de la MAS. Elle a également projeté la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement global, afin de favoriser un nouvel accueil en MAS de la réclamante.

Le Défenseur des droits a pris acte de ces mesures et recommandé à la MDPH la mise en œuvre, sans délai, d'un plan d'accompagnement global afin de proposer des mesures appropriées de nature à assurer un accueil effectif de l'intéressée en établissement médico-social (décision n° 2020-020 du 22 janvier 2020).

LE QUOTA D'ABSENCES POUR CONVENANCE PERSONNELLE DANS UNE STRUCTURE D'ACCUEIL

Saisi par le père d'un jeune adulte handicapé des modalités d'accueil de jour de son fils dans un foyer de vie, qui assimilait ses absences pour maladie à celles pour convenance personnelle, les premières étant ainsi décomptées du quota d'autorisation d'absences pour convenance personnelle, le Défenseur des droits a considéré que ce régime, issu du règlement départemental d'aide sociale (RDAS), conduisait à une discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap.

Le Défenseur des droits a recommandé au conseil départemental concerné de modifier son règlement départemental d'aide sociale afin que les journées d'absence pour maladie connaissent le même régime que les journées d'absence pour hospitalisation et ne viennent pas en réduction du quota d'autorisation d'absences pour convenance personnelle dont bénéficient les personnes accueillies en établissement médico-social (décision n° 2020-104 du 6 mai 2020).

L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX GUICHETS PRÉFECTORAUX DU FAIT DE PROCÉDURES DÉMATÉRIALISÉES

Depuis plus de deux ans, le Défenseur des droits est saisi de très nombreuses réclamations émanant de personnes se trouvant dans l'incapacité de déposer une demande de titre de séjour. Certaines préfectures ayant décidé d'imposer la prise de rendez-vous sur internet, de telles démarches sont rendues impossibles lorsque les plannings mis en ligne sont saturés. Dans certains départements, de très nombreuses personnes sont ainsi contraintes de se connecter chaque semaine pendant plusieurs mois, voire de saisir un tribunal, avant d'obtenir un rendez-vous. Sans titre de séjour, elles sont exposées au risque d'être éloignées du territoire à tout moment et peuvent en outre subir des ruptures de droits ou perdre leur emploi.

Le Défenseur des droits a considéré que de telles procédures entraînent en contradiction avec les normes encadrant la saisine de l'administration par voie électronique et les droits de ses usagers, mais aussi avec les grands principes régissant les services publics que sont la mutabilité, la continuité et l'égalité, ainsi qu'avec le droit au respect de la vie privée et familiale (décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020). Il a formulé plusieurs recommandations à l'attention du ministre de l'Intérieur et demande, en particulier, la mise en place systématique de voies d'accès aux guichets alternatives aux procédures dématérialisées. Dans l'attente, il a également interrogé chaque préfet concerné et demandé la communication des décisions relatives à ces téléservices. Il a par ailleurs continué de signaler chaque situation individuelle dont il a connaissance.

LA PRISE EN COMPTE DES EXCEPTIONS À L'ANTÉRIORITÉ DU SÉJOUR DONT BÉNÉFICIENT LES RESSORTISSANTS DE CERTAINS ÉTATS EN MATIÈRE D'ASPÀ

L'article L.816-1 du code de la sécurité sociale requiert des ressortissants étrangers non européens la justification d'une antériorité de séjour de dix années sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPÀ). Sur le fondement de cette disposition, la caisse d'assurance retraite et santé au travail (CARSAT) a refusé le versement de l'ASPÀ à un ressortissant tunisien, ancien travailleur.

Or, en matière d'ASPÀ, les ressortissants tunisiens doivent, en application de l'article 65 de l'Accord UE-Tunisie, être traités comme s'ils étaient ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, ce qui implique notamment l'exclusion de toute condition d'ancienneté de résidence ou d'antériorité de séjour.

D'autres nationalités se sont vues exemptées de la condition d'antériorité de séjour, par la jurisprudence puis par la pratique des caisses, en application d'engagements internationaux conclus par la France. Le Défenseur des droits a constaté que les pratiques des caisses qui versent l'ASPÀ ne sont pas harmonisées s'agissant notamment des Tunisiens, mais également des Marocains et des Algériens.

Il a recommandé au directeur de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de rappeler à ses services que la condition de justifier de la possession, depuis au moins dix ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler, prévue par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale, n'est pas opposable aux ressortissants marocains, tunisiens et algériens (décision n° 2020-107 du 20 mai 2020). En réponse à ces recommandations, le directeur de la CNAV a indiqué qu'une nouvelle circulaire relative à l'ASPA serait prochainement publiée.

LE REFUS ILLÉGAL D'INSCRIPTION À UNE FORMATION PÔLE EMPLOI EN RAISON DE LA DURÉE DE VALIDITÉ INSUFFISANTE DU TITRE DE SÉJOUR

Le réclamant, ressortissant congolais titulaire d'une carte de séjour temporaire, sollicitait son inscription à une formation proposée par Pôle emploi. La durée de validité de son titre de séjour ne couvrant pas l'intégralité la période de formation, celle-ci lui avait été refusée.

Le Défenseur des droits est intervenu et, après échange avec l'organisme, a pris acte de la résolution favorable de la situation du réclamant. Il a rappelé que pour être inscrit à Pôle emploi et bénéficier de l'accès à l'offre de services de l'organisme, le ressortissant étranger doit être à la recherche d'un emploi et titulaire d'un titre de séjour en cours de validité autorisant à travailler (décision n° 2019-312 du 23 septembre 2019). Le refus opposé par Pôle emploi manquait donc de base légale. De plus, en ajoutant une condition de validité du titre de séjour sur l'ensemble de la période de formation, Pôle emploi se substituait à la préfecture, laquelle est seule compétente pour statuer sur le droit au séjour d'un étranger en France. Par ailleurs, cette pratique constitue une discrimination fondée sur la nationalité.

Le directeur général de Pôle emploi a confirmé l'analyse du Défenseur des droits et pris des dispositions pour éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir.

LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

Le Défenseur des droits est très régulièrement saisi de réclamations mettant en lumière les défaillances des conditions matérielles d'accueil (CMA) des demandeurs d'asile en France, tant en ce qui concerne la saturation du dispositif national d'accueil (DNA) que l'effectivité de la perception de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

Aujourd'hui, la modification des modalités de paiement de l'ADA, par la mise en place d'une carte de paiement en lieu et place d'une carte de retrait, fait naître de nouvelles difficultés pour les demandeurs d'asile.

Face à ce constat, le Défenseur des droits a recommandé au ministère de l'Intérieur, dans deux décisions du même jour :

- De veiller à ce que l'effectivité de l'accès aux conditions matérielles d'accueil soit garantie et d'assurer un accueil digne pour les demandeurs d'asile en mettant en adéquation les capacités d'accueil du DNA avec la demande d'hébergement et en veillant à l'effectivité de la perception de l'ADA (décision n° 2020-150 du 10 juillet 2020) ;
- De modifier les dispositions réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui prévoient la possibilité de verser l'ADA par alimentation d'une carte de retrait ou de paiement pour mettre en place un système mieux adapté à la situation des demandeurs d'asile, à savoir une carte mixte ou la possibilité de versement sur le compte bancaire du demandeur s'il en détient un ou en espèces à défaut (décision n° 2020-147 du 10 juillet 2020).

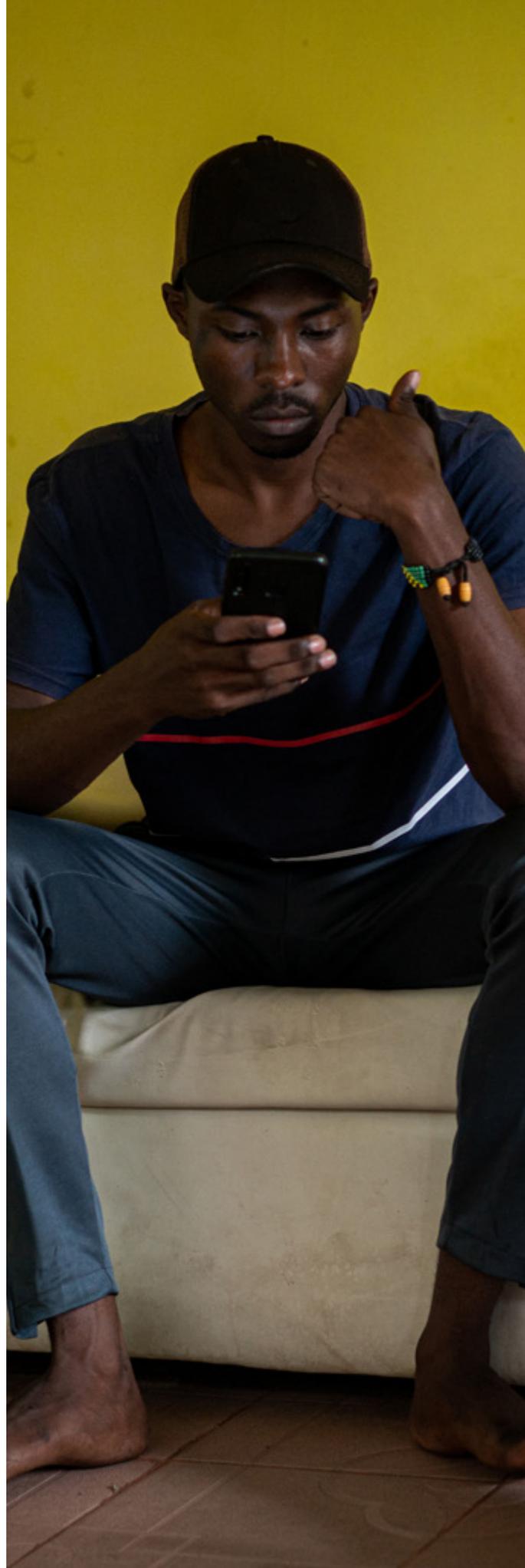
LES DIFFICULTÉS VÉCUES PAR LES USAGERS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

LE RAPPORT DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR MAYOTTE

Les 2 et 3 octobre 2019, en parallèle de l'opération « Place aux droits » menée sur l'île de la Réunion, la Défenseure des enfants, la Secrétaire générale du Défenseur des droits, ainsi que plusieurs de ses agents se sont rendus à Mayotte pour rencontrer les services déconcentrés de l'État, les administrations et acteurs locaux. Ils étaient accompagnés du chef de pôle régional et des délégués du Défenseur des droits à Mayotte. Le rapport « *Établir Mayotte dans ses droits* », rendu public le 11 février 2020, rend compte des constats formés lors de cette mission axée sur les atteintes aux droits de l'enfant, les entraves à l'accès aux soins ainsi que les atteintes aux droits des étrangers, notamment celles résultant de l'intensification de la lutte contre l'immigration irrégulière.

LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR L'ORIGINE ET LE LIEU DE RÉSIDENCE DES GENDARMES RÉUNIONNAIS EXCLUS DU BÉNÉFICE DE CAMPAGNE

L'article R14-C du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit l'attribution des bénéficiaires de campagne aux militaires affectés dans les départements et territoires d'Outre-mer dès lors qu'ils sont « originaires d'Europe ou nés dans un territoire ou pays d'Outre-mer, Maroc et Tunisie, de passage dans ces régions et n'y étant pas définitivement fixés ». Le service des retraites de l'État a précisé, par une note n° 79221 du 7 novembre 2014, qu'un militaire affecté Outre-mer dans un territoire dont il est originaire ne pouvait percevoir ces bénéficiaires de campagne qu'à la condition qu'il n'y ait pas vécu de manière continue jusqu'à son recrutement. La Défenseure des droits, considérant que cette interprétation repose sur un traitement différencié fondé sur la prise en considération du lieu de naissance et/ou du lieu de résidence jusqu'à l'incorporation et donc l'origine, critère prohibé par les dispositions du 3^e alinéa de l'article 2-3 de la loi n° 2008-496, a notamment recommandé au service des retraites de l'État d'abroger la note n° 79221 du 7 novembre 2014 (décision n° 2020-217 du 29 octobre 2020).



Le service en question a fait savoir à la Défenseure des droits qu'il avait modifié la fiche technique relative aux bénéficiaires de campagne et il se dit prêt, le cas échéant, à étudier les demandes d'indemnisation au cas par cas.

L'ACCÈS AUX PRESTATIONS DE RETRAITE EN GUADELOUPE

Le Défenseur des droits a été saisi par de nombreux assurés relevant d'un même organisme d'assurance retraite en Guadeloupe qui se trouvaient, depuis plusieurs années pour certains, dans l'attente de la liquidation de leurs droits à pension de retraite, pension de réversion ou allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Les délais de traitement anormaux attestent, par leur ampleur et leurs répercussions, de défaillances préoccupantes, telles que l'absence d'accusé de réception des demandes de pension, la méconnaissance des pièces à fournir ainsi que le défaut d'examen sur le fond des réclamations déposées auprès de la commission de recours amiable. Le Défenseur des droits a considéré, en l'espèce, que les lacunes d'un service public auxquelles était confrontée la population d'un territoire spécifique pouvaient constituer une situation discriminatoire en raison de la résidence, au sens des dispositions de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations, en comparaison d'assurés résidant dans un autre département.

Le Défenseur des droits a rappelé à la caisse en cause les obligations s'imposant à tous les organismes de sécurité sociale, permettant d'assurer et garantir une qualité de service égale à tous leurs usagers. En réponse, l'organisme a indiqué qu'il mettrait en place des mesures pour améliorer la gestion des dossiers retraite.

Le Défenseur des droits a pris acte des mesures annoncées pour une gestion efficace et qualitative des dossiers et lui a demandé (décision n°2020-014 du 6 mars 2020) de lui communiquer les instructions internes et notes de service permettant d'attester la mise en place des nouvelles consignes, les éléments permettant de justifier de la réunion régulière de la commission de recours amiable, notamment le procès-verbal de la dernière séance de celle-ci, accompagné du calendrier des prochaines séances, le bilan chiffré de l'évolution des dossiers en attente de liquidation (droit personnel, droit dérivé et ASPA).

E·

L'ORIENTATION ET LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Le Défenseur des droits est chargé de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte depuis la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016.

Son expérience depuis 4 ans révèle clairement que la complexité du cadre juridique posant les conditions de l'alerte protégée par la loi est une source considérable de vulnérabilité pour les citoyens qui s'engagent dans le processus de lancer une alerte.

Le Défenseur des droits s'est particulièrement mobilisé pour la refondation du dispositif de protection qui accompagnera la transposition de la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations au droit de l'Union.

LA VULNÉRABILITÉ DES LANCEURS D'ALERTE FACE AUX REPRÉSAILLES

Lorsqu'un lanceur d'alerte est victime de représailles (sanctions, licenciement, refus de promotion, etc.), le Défenseur des droits saisi d'une réclamation individuelle peut mobiliser ses différents moyens d'intervention pour le défendre (recommandations individuelles, observations devant les juridictions).

À titre d'exemple, un chef de service a saisi le Défenseur des droits des multiples difficultés rencontrées avec son employeur et de son licenciement, estimant qu'il s'agissait de représailles liées au signalement qu'il avait effectué concernant des pratiques potentiellement délictuelles d'un de ses collaborateurs.

Au terme de son enquête, le Défenseur des droits a pu mettre en évidence, d'une part, que les faits à l'origine du signalement pour faux en écriture privée et corruption de personne privée constatés par le réclamant étaient potentiellement délictueux, d'autre part, que l'intéressé était de bonne foi et désintéressé et enfin, qu'il avait suivi la procédure de signalement prévue par la loi.



S'agissant des représailles alléguées, si l'employeur a fait valoir que des difficultés relationnelles étaient apparues entre le réclamant et ses responsables préalablement à l'alerte, et que son licenciement était justifié par des manquements d'ordre professionnel et comportemental sans lien avec cette alerte, l'appréciation globale des éléments soumis au Défenseur des droits l'a conduit à conclure que les difficultés relationnelles entre le réclamant et ses responsables ont pu naître des signalements émis dès sa prise de fonction.

En effet, la protection contre les mesures de représailles, si elle naît de l'alerte « formelle » émise par le salarié par écrit, doit s'étendre aux décisions de l'employeur prises antérieurement, dès lors qu'elles sont la conséquence des signalements informels qui ont précédé l'alerte.

Le Défenseur des droits a présenté des observations en référé devant le conseil de prud'hommes de Nanterre pour contester la légalité des mesures défavorables prises à l'encontre du réclamant (décision n°2020-205 du 22 octobre 2020). Dans son ordonnance de référé, le conseil de prud'hommes a reconnu au réclamant le statut de lanceur d'alerte. La juridiction a toutefois considéré qu'il n'y avait pas de « lien évident et non équivoque de cause à effet » entre le licenciement du salarié et son alerte. Par conséquent, le conseil de

prud'hommes n'a pas conclu à l'opportunité de se prononcer en référé sur l'existence de représailles.

Cette réclamation illustre la situation de particulière vulnérabilité dans laquelle peuvent se trouver les lanceurs d'alerte à la suite d'un signalement.

LE RÉSEAU DES AUTORITÉS EUROPÉENNES EN CHARGE DES LANCEURS D'ALERTE

En 2020, le Réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (Network of European Integrity and Whistle-blowing Authorities - NEIWA), créé en 2019, s'est réuni pour la troisième et quatrième fois les 26 juin et 3 et 4 décembre 2020 lors de deux séminaires organisés dans la perspective de la transposition de la Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du Droit de l'Union. Ces deux séminaires ont permis des échanges sur les différents articles de la directive notamment sur :

- Les missions, statuts, pouvoirs des autorités compétentes ;
- La nécessité de disposer, à l'échelle nationale, d'une autorité chargée de fournir les informations complètes et claires sur

les droits et en mesure de leur assurer un soutien efficace contre les représailles, tout en effectuant, *a minima*, un suivi du traitement des alertes ;

- La mise en œuvre des mesures de soutien (juridiques, juridictionnelles, financières et psychologiques) ;
- Les régimes de sanction ;
- Les modalités concrètes de protection de l'anonymat des personnes et de la confidentialité des alertes ;
- Enfin, l'articulation des responsabilités entre différentes autorités compétentes présentes dans un même État membre.

Deux déclarations, la déclaration de Rome en juin puis la déclaration de Bruxelles en décembre ont permis aux membres du réseau de formuler un ensemble de recommandations communes, visant à améliorer la lisibilité des dispositifs nationaux et renforcer les droits des lanceurs d'alerte.

L'AVIS DU DÉFENSEUR DES DROITS SUR LA TRANSPOSITION EN FRANCE DE LA DIRECTIVE SUR LA PROTECTION DES PERSONNES QUI SIGNALENT DES VIOLATIONS DU DROIT DE L'UNION

Le 17 décembre 2021, tous les pays membres de l'Union européenne devront avoir introduit dans leur législation le socle commun de normes minimales figurant dans la directive européenne 2019/1937 sur les lanceurs d'alerte du 23 octobre 2019.

En France, l'adoption de la loi de transposition de la directive offre une occasion unique dont les pouvoirs publics doivent s'emparer pour faire évoluer le régime de protection des lanceurs d'alerte issu de la loi Sapin II afin d'améliorer la lisibilité du dispositif et de renforcer significativement les droits des lanceurs d'alerte.

La Défenseure des droits a recommandé de préserver les avancées issues de la loi Sapin II, en particulier la définition large du lanceur

d'alerte incluant les personnes qui ne sont pas dans une relation de travail ainsi que le champ matériel large du signalement incluant toutes violations du droit, menace ou préjudice graves pour l'intérêt général.

Elle a aussi préconisé d'aller au-delà de la stricte transposition de la directive en permettant à toutes personnes morales de lancer une alerte et de se voir reconnaître la qualité de facilitateur et en instaurant au niveau national un dispositif spécifique d'alerte relatif aux questions de sécurité nationale et du secret défense.

Pour sécuriser les lanceurs d'alerte dans leur parcours, il faut améliorer la prise en charge des alertes en contrôlant mieux le respect par les organismes publics ou privés de l'obligation de mettre en place des procédures internes de signalement et en élargissant les compétences du Défenseur des droits afin qu'il puisse jouer un rôle de pivot dans la transmission et le suivi de l'alerte.

Pour rompre l'isolement des lanceurs d'alerte, une meilleure protection et des mesures de soutien exemplaires doivent être prévues en leur permettant notamment de bénéficier d'aides financières directes par la création d'un fonds de soutien et l'octroi de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources sur la base, le cas échéant, d'une certification établie par le Défenseur des droits.

Il est enfin préconisé de procéder à une évaluation de la loi Sapin II afin de corriger ses nombreuses lacunes et incertitudes pour rendre le cadre juridique significativement plus lisible et opérationnel et mener des actions de formation et de sensibilisation pour mieux faire connaître ce nouveau droit.

En tout état de cause, quelles que soient les évolutions envisagées, la Défenseure des droits a rappelé qu'il importait d'y consacrer des moyens humains et budgétaires suffisants pour rendre effectif le dispositif de signalement, de suivi et de protection des lanceurs d'alerte (avis n° 2020-12 du 16 décembre 2020).

PARTIE 4

DES ÉQUIPES ENGAGÉES

A.

LES RESSOURCES HUMAINES

TRAVAILLER CHEZ LE DÉFENSEUR DES DROITS

Si la politique des ressources humaines de l'institution a une nouvelle fois en 2020, et pour des raisons évidentes, privilégié l'encadrement des conditions de travail des agents, notamment en distanciel, elle n'a pas pour autant oublié son activité classique de gestion et de recrutement.

Outre les 536 délégués représentant l'institution au plus proche des citoyens et des réclamants, près de 230 agents travaillent au siège du Défenseur des droits mais aussi en région depuis la mise en place d'un réseau de chefs de pôle régionaux désormais achevé et opérationnel malgré le contexte de crise sanitaire. L'institution a également accueilli, en lien avec les équipes informatiques et pour le compte des directions métiers, plus de 70

RÉPARTITION DES AGENTS EN 2020

PLAFOND D'EMPLOIS EN EPT		PLAFOND D'EMPLOIS 2020
TITULAIRES	Catégorie A+	14
	Catégorie A	22
	Catégorie B	11
	Catégorie C	6
	Sous-total	53
CONTRACTUELS		173
TOTAL		226

stagiaires en 2020, en deux temps sur l'année, en dépit des conditions difficiles, poursuivant sa tradition d'accompagnement des étudiants dans le milieu professionnel.

En 2020, le plafond d'emplois a augmenté de 219 à 226 équivalents temps pleins (ETP), mais cette évolution ne reflète pas une capacité nette de recrutement puisqu'elle inclut des ajustements techniques des agents mis à disposition de l'institution à la suite de la mutualisation avec les services du

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE ET PAR SEXE EN 2020

	FEMMES			HOMMES			EFFECTIF GLOBAL	RÉPARTITION EFFECTIF
	NBRE	% F	% F/F	NBRE	% H	% H/H	NBRE	%
A+	25	58%	14%	18	42%	35%	43	19%
A	108	82%	62%	24	18%	47%	132	58%
B	33	89%	19%	4	11%	8%	37	16%
C	9	64%	5%	5	36%	10%	14	6%
TOTAL	175	77%	100%	51	23%	100%	226	100%

Premier ministre (17 agents au total depuis la mutualisation de 2017). Elle est à croiser avec le schéma d'emplois net autorisé en 2020 pour le Défenseur des droits, qui a été respecté cette année encore. L'institution a pu maintenir un effort de recrutement : trois créations de poste sont intervenues pour renforcer les services d'instruction, le réseau du Défenseur et répondre en partie à l'extension des missions du Défenseur.

Pour autant, l'accroissement des compétences du Défenseur des droits depuis sa création n'a pas été compensé par la création d'emplois à la hauteur des besoins. L'institution peine désormais à assurer dans des conditions optimales son activité qui, au regard des seuls chiffres de saisine, est en augmentation de près de 40% sur les cinq dernières années.

L'ÉGALITÉ FEMMES/HOMMES AU DÉFENSEUR DES DROITS

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique rend obligatoire l'adoption d'un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle.

L'institution n'avait pas attendu pour agir dans le domaine de l'égalité au sein de ses équipes avec l'adoption depuis plusieurs années d'un premier plan dont le bilan a été réalisé en 2020. Si certaines actions n'ont pu aboutir, des avancées ont eu lieu, par exemple :

- L'amélioration des éléments de comparaison sur les données professionnelles et du cadre de travail entre les femmes et les hommes (bilan social, rapport de situation comparée) ;
- La généralisation des nuages de points par genre pour analyser les écarts de rémunération ;
- La généralisation des entretiens RH avant congé maternité ou parental ;
- La mise en ligne de documents de prévention des risques professionnels, dans l'attente du guide de prévention (registre santé sécurité au travail, note de service sur la souffrance au travail, le guide de l'ergonomie au travail).

RÉPARTITION FEMMES/HOMMES EN 2020

	2020	
	NBRE D'AGENTS	%
Femmes	175	77%
Hommes	51	23%
TOTAL	226	100%

Parallèlement, et pour se conformer à l'obligation législative de 2019, la réflexion a été conduite pour un nouveau plan d'action, encore plus ambitieux, et qui comprendra outre la nomination d'un référent égalité au sein de l'institution, 15 actions autour des 5 axes définis par la loi. Cette réflexion permettra de lancer les travaux dans les trois années à venir.

MODERNISER ET FIABILISER LES OUTILS NUMÉRIQUES DE TRAVAIL

La crise sanitaire a accéléré la mise à niveau des outils numériques permettant la poursuite des activités de l'institution en période de crise. Le Défenseur des droits a pu s'appuyer sur son expérience dans le domaine du télétravail (en début d'année 2020 avant confinement, près de 140 agents sur 230 bénéficiaient déjà d'une mesure de télétravail) et une organisation en partie adaptée à distance.

Le contexte a eu un effet accélérateur et généralisateur de cette organisation.

S'agissant de la fiabilité du réseau, si des difficultés de connexion ont pu apparaître au moment du premier confinement en raison de partage de réseau avec d'autres administrations, des actions correctrices ont été mises en place en cours d'année, reposant notamment sur une nouvelle solution, Céleste, propre à l'institution, lui garantissant une large autonomie et une bande passante dédiée à ses seules activités.



Cette évolution a aussi nécessité la migration de la plateforme télétravail sur laquelle reposent les postes de travail des agents.

Les logiciels métiers, principalement Agora, ont été en capacité d'assurer le déroulement des procédures d'instruction en totale dématérialisation, ce qui a nécessité de lourds travaux d'administration système avec la création d'un circuit dématérialisé de validation à distance.

L'institution s'est aussi dotée de logiciels de communication solides pour maintenir un niveau élevé de relations interpersonnelles et cultiver le collectif et les échanges entre services, qu'il s'agisse de simples téléphones mais aussi et surtout de dispositifs d'audioconférences puis de visioconférences (sur site mais aussi sur chaque poste informatique), tout en assurant un niveau de sécurité optimal des communications.

Ces équipements ont profondément modifié les conditions de travail des équipes informatiques, dans leur préparation, dans leurs sollicitations ou dans la durée de leurs interventions, parfois en urgence, pour assister les différents utilisateurs de l'institution.

LA COMMUNICATION INTERNE

Dès les annonces du président de la République instaurant le confinement de mars, l'institution a souhaité mettre en œuvre un outil d'information interne afin de conserver la cohésion professionnelle entre les équipes du Défenseur des droits. Chaque semaine, la lettre d'information numérique « Gardons le contact » était envoyée à l'ensemble des agents et délégués, jusqu'à la fin du mois de mai.

Ces nouvelles modalités de communication, plus digitalisées, se sont poursuivies et ajustées tout au long de l'automne 2020, afin de maintenir un lien physique et digital pour l'ensemble des agents, qu'ils soient présents sur le site ou en télétravail.

Cette période de crise sanitaire aura été un révélateur de besoins. Parmi eux, à l'évidence, les conditions de travail de l'institution tiennent une place primordiale et ont engendré des contraintes fortes sur l'organisation de l'encadrement.

Le dispositif d'accompagnement repose au Défenseur des droits sur plusieurs acteurs. Outre la médecine de prévention et l'intervention en tant que de besoin d'une psychologue, sur des créneaux clairement identifiés et annoncés, l'institution a

mis en place en mars 2020 un dispositif confidentiel d'écoute et de conseil, Filomaide. Plus largement, les équipes des ressources humaines ont œuvré tout au long de l'année pour apporter un soutien aux agents ou structures qui pouvaient en avoir besoin.

En outre, les assistants de prévention du Défenseur ont aussi joué un rôle essentiel, tant en présentiel sur le site qu'à distance, dans l'écoute des agents, l'anticipation des situations ou la participation aux instances de concertation.

Ce sont tous ces acteurs de prévention, souvent dans l'ombre mais indispensables qui ont contribué à mieux appréhender les nouvelles conditions de travail imposées par le contexte sanitaire.

GARANTIR LA PÉRENNITÉ DES FONCTIONS SUPPORT ET LA QUALITÉ DE SERVICES AU SEIN DE L'INSTITUTION (RH, DIALOGUE SOCIAL, INFORMATIQUE, FIN DE GESTION)

Les fonctions support ont été fortement mises à contribution en 2020, dans leurs pratiques, dans les sollicitations auxquelles elles ont dû faire face, dans le maintien d'une qualité de service malgré le contexte de crise sanitaire et les contraintes de solutions à distance. Elles y sont parvenues dans tous les domaines.

Elles ont mené de front la gestion au quotidien mais aussi la conduite des sujets de fond, inscrits dans une démarche pluriannuelle. Quelque exemples ci-dessous permettent de l'illustrer :

- La permanence d'un dialogue social, avec près d'une quinzaine d'instances de concertation (comités techniques, CHSCT, CCP), organisées le plus souvent en format dématérialisé ;
- La mise en œuvre de l'évolution du cadre de gestion initiée en 2019, avec l'analyse, l'accompagnement -souvent individualisé-, le reclassement de près de 170 situations de personnels contractuels de l'institution ;
- L'évolution des modalités d'évaluation des agents en vue de la dématérialisation de l'exercice en 2021 ;
- La poursuite des travaux de refonte du répertoire des métiers de l'institution, en lien avec un prestataire externe ;
- La pérennité de l'offre et des modalités de formation en recourant aux modes distanciels ;
- La gestion informatique de près de 1000 comptes utilisateurs (agents, stagiaires et délégués confondus), l'environnement, la configuration et l'entretien, le plus souvent à distance, de plus de 300 postes de travail (écran, ordinateurs et le cas échéant téléphones) ;
- La cartographie des risques budgétaires et comptables pour le Défenseur des droits, dans le cadre du lancement des travaux du contrôle interne financier ;
- La participation du Défenseur des droits à la mise en place du centre de gestion financière et plus largement au processus de validation dématérialisé de dépenses ayant permis de réduire des délais de paiement pour les fournisseurs.

B

UN RÉSEAU TERRITORIAL INTÉGRÉ À L'INSTITUTION

Avec près de 536 délégués intervenant dans 872 points d'accueil, l'institution s'appuie sur un vaste réseau territorial couvrant tous les départements du territoire français, en métropole comme en outremer.

Chaque année, l'institution forme une soixantaine de nouveaux délégués, lesquels suivent une formation animée par leur cheffe ou chef de pôle régional (CPR) et des agents du siège, durant laquelle ils découvrent l'institution, son organisation, ses missions et échangent avec la Défenseure des droits.

Hommes et femmes, actifs et retraités de la fonction publique ou du secteur privé, ils mettent leur expertise et leur engagement au service de la défense des droits, constituant ensemble un réseau de compétences variées et de grande qualité, à même d'accueillir les réclamants, de prendre en charge les demandes pouvant être traitées par la voie amiable, d'orienter vers les démarches nécessaires, ou d'aider à constituer un dossier devant être traité par le siège de l'Institution.

L'efficacité du réseau repose également sur l'aide apportée par les délégués animateurs et les chefs de pôle régionaux. Pour garantir des collaborations efficaces, des rencontres collégiales de travail sont organisées au cours desquelles délégués, animateurs et CPR échangent sur leurs pratiques et leurs expériences. Le délégué animateur a pour mission principale d'organiser le travail d'unification des réponses des délégués au travers d'échanges d'expériences appelées « cas significatifs » et de multiplier les contacts directs entre délégués favorisant la mutualisation de leurs compétences.

LA MISE EN PLACE D'UN BUREAU VIRTUEL DES DÉLÉGUÉS

Pour permettre notamment aux délégués de respecter les prescriptions du règlement général sur la protection des données (RGPD), l'institution a souhaité mettre en place une solution dédiée qui a pu être entièrement financée sur l'exercice 2020 et qui repose sur la mise en place d'un espace informatique dédié et sécurisé pour chaque délégué.

Ce projet a mobilisé tant les équipes informatiques que le pôle finances et la déléguée à la protection des données de l'institution.

Ce véritable « bureau » virtuel est un environnement de travail fonctionnant sous Windows 10 avec une suite bureautique. Centralisé sur un serveur physique, il sera accessible depuis le poste informatique de chaque délégué. Les données ne pourront pas être stockées au niveau local et seront sauvegardées sur des serveurs du Défenseur des droits.

Pour permettre la réalisation de ce projet, des serveurs spécifiques ont été acquis et installés ainsi que différentes licences informatiques. Par ailleurs, une infrastructure virtuelle a été réalisée.

Le projet est en phase de test à la fin de l'année 2020 et les délégués disposeront donc en 2021 d'une solution informatique leur permettant de travailler en toute sécurité et en toute confidentialité.

C

LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

En 2020, les crédits mis à disposition du Défenseur des droits, sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés », s'élèvent à 21 945 718€ en autorisations d'engagement (AE) et 22 304 707 € en crédits de paiement (CP).

21 322 756 € en AE et 21 678 460 € en CP ont été consommés soit un taux d'exécution de 97% en AE et en CP par rapport au budget disponible. Plus de 70% des crédits consommés ont été consacrés aux dépenses de personnel.

La structure des dépenses reste stable (72 % consacrés à la masse salariale ; 11 % aux délégués territoriaux soit 41 % du budget de fonctionnement).

Par ailleurs, 1 881 890 € de crédits de fonctionnement lui ont également été alloués par la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre pour couvrir des dépenses mutualisées avec les services du Premier ministre.

Le budget, hors dépenses de masse salariale, est essentiellement constitué de dépenses contraintes nécessaires au bon fonctionnement de l'institution (près de 80 % du budget de fonctionnement). Par conséquent, l'exécution budgétaire n'a donc quasiment pas été modifiée par la crise sanitaire. Par ailleurs, la dématérialisation de la fonction financière, à l'œuvre depuis plusieurs années, a permis un fonctionnement continu de la gestion budgétaire de l'institution tout au long des confinements. D'autres dépenses ont été consacrées à la communication accompagnant l'arrivée de la Défenseure et de ses adjoints.

Dans le prolongement des actions initiées les années antérieures et tout en poursuivant sa politique appuyée en matière de promotion des droits, le Défenseur des droits s'est attaché à rationaliser ses coûts de fonctionnement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques et de transparence des achats en recourant, chaque fois que possible, aux marchés publics interministériels et mutualisés des services

du Premier ministre ainsi qu'à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

Mais plus largement, ce qui est constaté pour les moyens en personnels vaut aussi pour les moyens de fonctionnement qui, désormais,

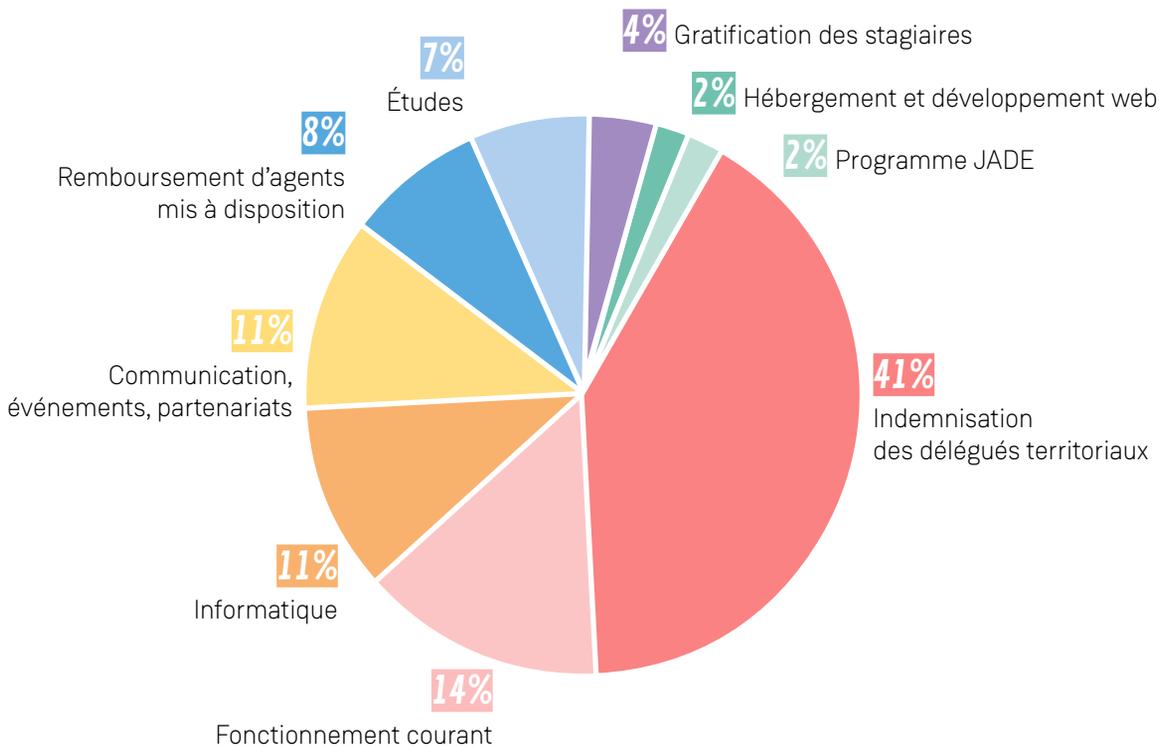
ne suffisent plus à porter efficacement les objectifs et ambitions que le Défenseur des droits doit mettre en œuvre pour faire face à l'extension de son activité.

CONSOMMATION T2/T3 EN 2020

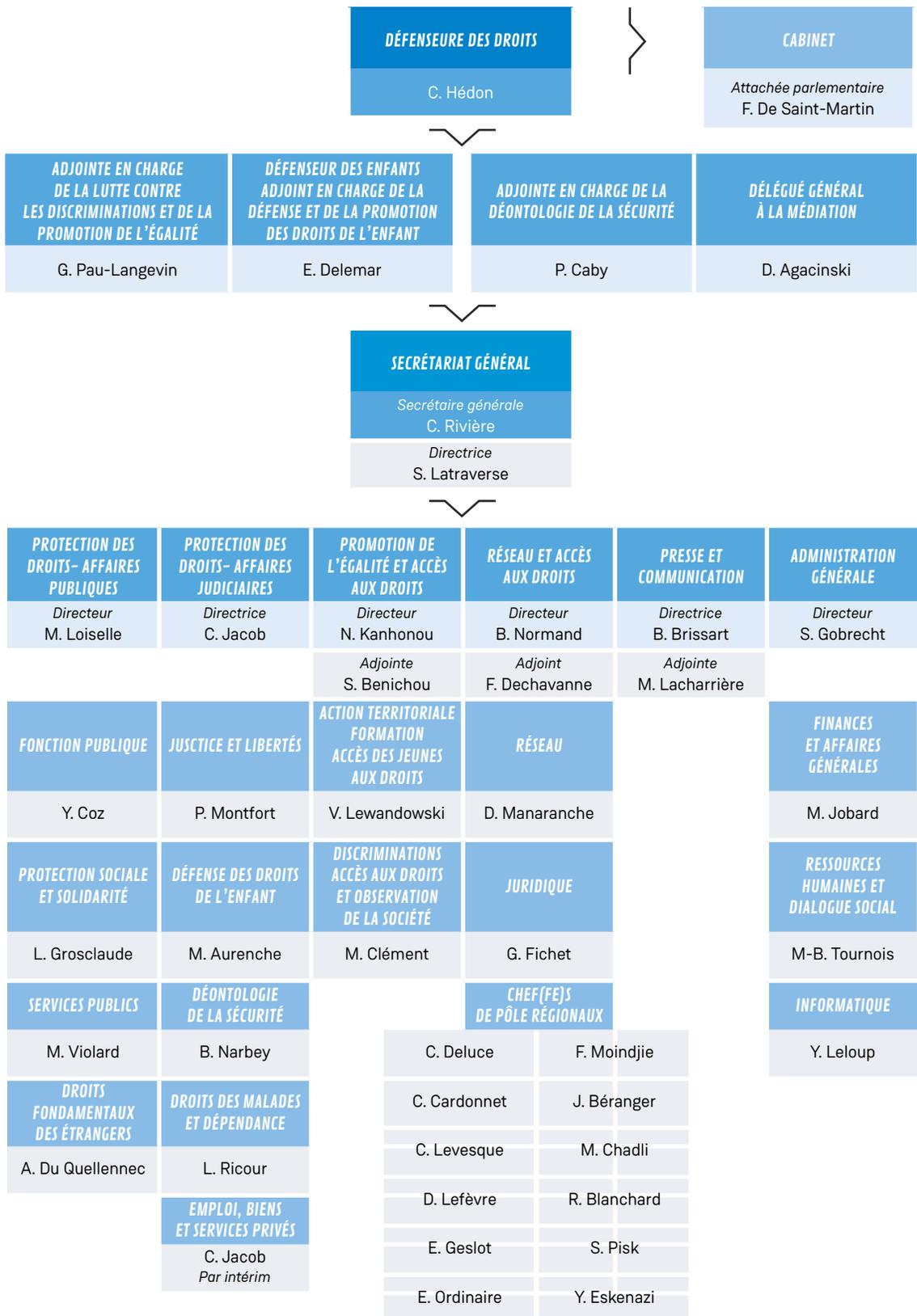
	DÉPENSES DE PERSONNEL (TITRE 2)		AUTRES DÉPENSES (HORS TITRE 2)		TOTAL BUDGET	
	AE=CP	AE	CP	AE	CP	
Budget LFI	16 706 815	6 194 082	6 194 082	22 900 897	22 900 897	
Budget disponible	16 123 281	5 822 437	6 181 426	21 945 718	22 304 707	
Budget consommé (1)	15 501 727	5 821 029	6 176 733	21 322 756	21 678 460	
Taux d'exécution	96%	100%	100%	97%	97%	

(1) en AE, consommation réelle retraitée de l'effet des retraits d'engagements juridiques des années antérieures.

VENTILATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 2020



ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION AU 31 DÉCEMBRE 2020



D.

PAROLES À CELLES ET CEUX QUI FONT

LE DÉFENSEUR DES DROITS

Juristes, informaticiens, cadres, documentalistes, gestionnaires, chargés d'études et chargés de mission, assistantes et assistants, conseillères et conseillers,... les 230 agents et les 536 délégués femmes et hommes du Défenseur des droits contribuent toutes et tous dans leurs fonctions et avec leurs compétences, à la capacité de l'institution à faire respecter les droits de celles et ceux qui font appel à elle. Nous vous présentons un florilège de ces personnes qui font le Défenseur des droits.



ISABELLE PRUD'HOMME

RESPONSABLE DE LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Cette année, avec les périodes de confinement notamment, nous avons enregistré une augmentation de 50 % des appels téléphoniques, ce qui représente environ 80 000 appels. Beaucoup de personnes ne pouvaient pas joindre les administrations et organismes publics mais notre institution a mis un point d'honneur à ce que sa plateforme reste ouverte afin d'assurer sa mission de service public.

Nos écoutants ont trouvé des solutions à toutes les difficultés avec un dévouement tout à fait remarquable.



RATIBA ABOUFARES

JURISTE AU PÔLE DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTRANGERS

En quoi consistent vos fonctions au Défenseur des droits ?

Je suis juriste au pôle Droits fondamentaux des étrangers depuis sa création en 2016. Avant cela, j'ai travaillé au sein de deux autres pôles sur des problématiques d'accès aux services publics et privés.

Aujourd'hui, j'interviens plus particulièrement sur les questions d'hébergement. Les situations dont je m'occupe impliquent des personnes dans une très grande vulnérabilité, qui vivent dans des campements et ou des squats. Je suis également référente droit d'asile.

Quel regard portez-vous sur 2020 ?

Quand il s'agit d'hébergement, et de logement de manière générale, nous parlons de besoins essentiels, garantis par des droits fondamentaux. En particulier, sur l'hébergement, les situations dont les associations nous saisissent sont toujours urgentes. Notre rôle au Défenseur des droits est de faire respecter les droits des personnes. Or cette année avec la crise sanitaire, les administrations ont dû se réorganiser pour continuer à maintenir leur activité et, alors même qu'il a fallu agir vite dans l'intérêt des personnes, nous avons été confronté à un ralentissement des procédures. Nous avons dû redoubler d'efforts pour que les situations continuent d'être traitées.



AVRIL DUPRAT

JURISTE AU PÔLE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

En quoi consistent vos fonctions ?

Les personnes blessées, moralement ou physiquement, ont besoin de comprendre pour pouvoir se reconstruire et avancer.

Aujourd'hui, mon travail de juriste au Défenseur des droits consiste à examiner une situation problématique dont nous sommes saisis, à reconstituer les faits pour établir si le comportement professionnel des agents des forces de sécurité mis en cause est conforme au Code de déontologie.

Il y a 5 ans, lorsque j'ai intégré le pôle Déontologie de la sécurité, après un master en droit pénal et sciences criminelles, suivi de 6 ans en juridiction et 2 ans au sein du cabinet du ministre de la Justice, j'aimais déjà mon métier. Mais je dois dire qu'aujourd'hui, quand j'obtiens des réponses, que je trouve des solutions j'ai, à ma petite échelle, l'impression de participer à un processus de reconstruction de personnes blessées et souvent dépourvues. C'est le sens de mon engagement.

Quel regard portez-vous sur 2020 ?

Bien entendu, nous avons tous travaillé cette année avec de nouvelles contraintes liées au contexte sanitaire, les changements dans les relations avec mes collègues et dans nos méthodes de travail ont pu créer de la frustration. Toutefois, je suis entourée par des personnes d'une grande qualité, mes collègues et mes responsables sont attentifs et, bien que nous travaillions sur nos dossiers respectifs je n'ai jamais eu de sentiment de solitude.



PASCAL LAFFITTE

DOCUMENTALISTE

Quelles sont vos fonctions ?

Je suis documentaliste, mes fonctions consistent à mettre à disposition des agents en interne mais aussi des personnes externes grâce à l'espace juridique de notre site Internet, les documents de toute nature relatifs aux sujets que traite le Défenseur des droits.

Au-delà des 5 domaines de compétences que nous a confiés la loi, nous maintenons une veille sur l'ensemble des sujets qui intéressent le Défenseur des droits.

Pourquoi avoir choisi de travailler au Défenseur des droits ?

Après un DEA en droit privé et une expérience en cabinet d'avocats, j'ai souhaité intégrer le Défenseur des droits car c'est une institution à la fois très ancrée dans l'univers juridique mais qui s'intéresse également aux apports des sciences sociales pour l'élaboration de ses décisions et recommandations.

La Direction de l'égalité et de l'accès aux droits à laquelle je suis rattaché est composée de sociologues, de politistes ou de spécialistes thématiques qui pour leurs projets ont besoin d'informations actualisées sur les évolutions de la société.



AGNÈS BONNEVIE

CHARGÉE DE MISSION RESSOURCES HUMAINES

Qu'est-ce qu'un plan égalité femmes hommes ?

Le plan égalité femmes hommes du Défenseur des droits est un document élaboré par l'institution en lien avec les instances syndicales qui cadre les actions que nous souhaitons engager pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

En quoi cela consiste-t-il ?

Le plan que nous adopterons en 2021 se déploiera sur les trois prochaines années. La première phase, très importante, consiste à définir des indicateurs pertinents : salaire, responsabilités, organisation du travail... Le plan permettra ensuite la mise en place d'une série d'actions qui auront toutes pour objectif de réduire les inégalités structurelles entre les agents femmes et les agents hommes. Nous nous appuyerons le plus possible sur les agents dont certains disposent d'expertises très solides sur ce sujet.

À terme, nous espérons que les mesures mise en œuvre au service d'une plus grande égalité, valeur déjà très présente dans la culture de l'institution, pourront servir à d'autres organismes.



GAËTAN GOLDBERG

CHARGÉ DE MISSION NUMÉRIQUE, DROIT ET LIBERTÉS AU PÔLE DISCRIMINATION, ACCÈS AUX DROITS ET OBSERVATION DE LA SOCIÉTÉ

Quelles sont vos fonctions ?

Mon poste de chargé de mission est marqué par une forte transversalité puisque je participe notamment aux travaux de l'Institution ayant trait à l'intelligence artificielle. Déployée dans tous les secteurs, celle-ci concerne l'ensemble de nos domaines de compétence et pose de nouvelles problématiques majeures, qu'il s'agisse des biais discriminatoires des algorithmes, ou, plus largement, de l'exercice des droits fondamentaux. Mon travail consiste à nourrir les réflexions de l'institution sur ces nouveaux usages. Avocat de formation spécialisé dans la protection des données personnelles, je contribue également aux relations que notre institution entretient avec la CNIL, le Défenseur des droits étant membre de droit du collège de l'autorité de protection des données.

Quels sont les projets sur lesquels vous travaillerez en 2021 ?

En 2021, nous prévoyons de développer la formation des agents en matière d'algorithmes et de discriminations. Nous souhaitons également poursuivre les travaux engagés sur le sujet suite au séminaire que le Défenseur des droits avait organisé conjointement avec la CNIL en mai 2020. Reconnaissance faciale, identité numérique, fichiers de police sont autant de thèmes particulièrement actuels autour desquels il est important que les réflexions se poursuivent.



ELISE GESLOT

CHEFFE DE PÔLE DE LA RÉGION GRAND-EST

GILLES BARBIER

DÉLÉGUÉ DE MOSELLE

L'arrivée des chefs de pôle régionaux a renforcé notre présence dans les territoires. Comment s'est passée la mise en place de cette réforme ?

GB· En Moselle nous sommes 7 délégués et nous recevons dans 11 points d'accueil dans tout le département. Les gens qui viennent nous voir ont des problèmes très différents et, j'ai beau être délégué depuis 1986, j'ai parfois besoin d'un avis juridique !

EG· Oui, la création de cet échelon régional répond à un besoin exprimé par les délégués de s'appuyer sur une expertise juridique. Je réponds à mon niveau mais il arrive que je sollicite le siège pour des sujets plus complexes.

GB· Avec l'arrivée d'Elise, c'est en quelque sorte « la compétence du siège dans les territoires », on a le sentiment que le siège s'est rapproché des délégués.

Avec la fermeture des permanences, avez-vous réussi à maintenir votre activité ?

EG· Les délégués du Défenseur des droits reçoivent physiquement les personnes, à l'heure où de plus en plus de services publics renoncent à un accueil présentiel des administrés.

Quand les permanences ont fermé de mars à mai, j'ai constaté que les délégués trouvaient à leur échelle des « plans B » pour poursuivre leurs missions et garantir l'accès au Défenseur des droits, notamment en activant leurs réseaux ou en informant le public par la presse. Finalement, malgré les difficultés rencontrées par chacun l'activité n'a jamais cessé voire j'ai parfois constaté une augmentation des demandes.

GB· J'ai pris les demandes des personnes par téléphone pour continuer à avancer. Et puis nous nous sommes appuyés les uns sur les autres, comme on le fait toujours. Je crois à la logique de réseau, quand on ne trouve pas de solution, on peut compter sur les autres délégués, l'animateur ou la cheffe de pôle de la région.

EG· J'ajoute que la période a également été significative du point de vue des remontées de terrain : le siège a été très attentif à la manière dont ça se passait concrètement dans les territoires, pour les délégués et pour les personnes. Les délégués ont réussi à s'adapter aux nouveaux sujets liés à la crise sanitaire et régulièrement, le Défenseur des droits organisait des réunions pour connaître des difficultés propres à chaque région : délais de traitements dans les préfectures, fermetures des structures d'accès aux droits, etc. Avec la crise où il fallait agir rapidement, notre organisation territoriale s'est révélée particulièrement adaptée.



MARIE LAUDIJOIS

JURISTE AU PÔLE SERVICES PUBLICS

En quoi consistent vos fonctions au Défenseur des droits ?

Je suis juriste au pôle Services Publics depuis mon arrivée au sein de l'Institution en 2011. Au sein de ce pôle qui traite des réclamations dans de nombreux domaines concernant l'accès aux services publics, notamment l'urbanisme, la fiscalité, les aides publiques, l'enseignement supérieur, les marchés publics, la responsabilité administrative, j'ai en charge les réclamations relatives aux services publics locaux et à l'énergie. Mon champ d'intervention est très axé sur les litiges de la vie quotidienne, par le biais des relations avec les collectivités locales ; le pôle a d'ailleurs été à l'origine de deux rapports du Défenseur des droits, concernant les déchets ménagers et les cantines scolaires.

Quel regard portez-vous sur 2020 ?

Notre équipe est restée pleinement mobilisée malgré la crise sanitaire, face à des sollicitations qui n'ont pas faibli. Nous traitons plus d'un millier de réclamations par an, sans compter l'appui aux délégués en région.

En plus de ses domaines d'intervention habituels, notre pôle s'est trouvé en première ligne sur les difficultés liées aux COVID, comme la réorganisation des examens dans l'enseignement supérieur, l'attribution d'aides du Fonds de Solidarité, ou, s'agissant des collectivités locales, la distribution de masques aux habitants ou l'application des protocoles sanitaires dans le cadre des activités périscolaires.

Lorsque ces dispositifs ont provoqué des difficultés d'application et des conflits, nous avons dû trouver, face à des exigences contradictoires, des propositions de règlement amiable adaptées à cette année particulière, sans renoncer à la défense des droits des usagers des services publics, qui constitue notre cœur de métier.



LOUIS YOUSSEF

INGÉNIEUR SYSTÈME ET RÉSEAUX

L'année 2020 a été une année particulière : avec le recours généralisé au télétravail, le lien des personnels avec leurs dossiers et leurs collègues dépendait du bon fonctionnement de l'informatique. Ils ont eu beaucoup besoin de notre appui.

L'année 2020 fut de ce fait une année très « humaine », nous avons été davantage en contact avec les agents, l'occasion de faire mieux comprendre nos contraintes mais aussi notre métier : beaucoup ignoraient qu'au-delà du « dépannage » le travail d'ingénieur système et réseaux consiste surtout à maintenir le système d'information et à veiller à sa sécurité et à sa fiabilité. Il installe, supervise et effectue un suivi des équipements qui régissent le système informatique dans son ensemble. C'est essentiel car si l'informatique casse, tout casse !



JULIE JEZEQUEL

JURISTE AU PÔLE JUSTICE ET LIBERTÉS

Vous avez rejoint le Défenseur des droits pendant le confinement, comment avez-vous abordé votre poste ?

J'ai rejoint le Défenseur des droits en avril, quelques semaines après l'annonce du confinement, en qualité de juriste en droit pénitentiaire au sein du pôle Justice et Libertés. On m'a livré mon ordinateur par transporteur et j'ai rencontré mes collègues en distanciel.

Commencer un emploi pendant le confinement demande sûrement d'être plus proactif dans sa démarche professionnelle, à la fois pour créer du lien mais aussi pour être identifiée dans une nouvelle équipe. Mes collègues ont été très attentifs, nous avons même pu nous retrouver un vendredi soir en visio afin que je fasse connaissance avec tout le monde.

Quelles ont été vos missions ?

Je suis arrivée au moment de la création de la plateforme dédiée aux personnes détenues. En tant qu'avocate en droit pénal et pour avoir traité de nombreux dossiers relatifs à des aménagements de peines, le milieu pénitentiaire m'est familier. Aussi, dès sa mise en place, je me suis entièrement consacrée, avec l'aide précieuse de l'équipe Déontologie de la sécurité et de la direction du Réseau et de l'accès aux droits, à faire fonctionner ce numéro d'écoute et d'accompagnement.

À quel genre de difficultés étiez-vous confrontées ?

En prison comme à l'extérieur, le confinement a créé un effet de sidération. Les personnes détenues se posaient beaucoup de questions, à la fois sur les dispositions prises par le gouvernement mais aussi sur les conditions de vie à l'intérieur des établissements : prise en charge médicale, mesures d'isolement des cas contacts, maintien des activités professionnelles... Il faut savoir qu'en détention, les choses se vivent de manière accentuée, le stress monte vite. Grâce à la plateforme, nous avons pu donner beaucoup d'informations, expliquer les mesures et les consignes. Partout où cela a été possible, nous avons écouté, rassuré et lorsque cela a été nécessaire, nous avons sollicité l'intervention de nos délégués auprès de leur établissement respectif afin qu'ils puissent trouver des solutions aux difficultés dont nous avons connaissance par les personnes détenues.

—

Éditrice de la publication :
Claire Hédon

Directrice de la publication :
Constance Rivière

Conception et réalisation :
Défenseur des droits,
mars 2021

Crédits photo :
Mathieu Delmestre,
François Ménassé
(Wild production),
Christophe Fouquin,
Patrick Boehler,
Getty Images

—

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :



defenseurdesdroits.fr



D
Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE