

AUDITION DE LA DEFENSEURE DES DROITS SUR SON RAPPORT D'ACTIVITE 2020

Le 24 mars 2021

> [Lien vers l'audition](#)

Claire HEDON, Défenseure des droits, a été auditionnée, le 24 mars 2021, par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur **son rapport annuel d'activité pour l'année 2020**.

CE QUE L'ON RETIENT DE L'AUDITION

La Défenseure des droits a introduit ses propos en rappelant que l'année 2020 a été une année de transition, avec sa prise de poste en juillet dernier.

Elle a rappelé que **l'autorité indépendante intervient dans quatre directions**, pour :

- faire face aux difficultés nouvelles liées à la crise sanitaire ;
- traiter des problèmes quotidiens d'accès au droit ;
- promouvoir les droits et défendre les libertés ;
- renforcer la coopération avec leurs homologues étrangers.

En 2020, **la Défenseure des droits a reçu près de 97 000 saisines**, dont **2/3 concernaient les relations avec les services publics**.

L'autorité indépendante est **composée de deux bras armés** :

- **les services instructeurs du siège**, composés notamment de juristes ;
- **les délégués territoriaux**, présents dans chaque département, et dont l'objectif est de couvrir l'ensemble du territoire afin d'être à proximité de la population :
 - 536 délégués territoriaux au total ;
 - 80 délégués déployés dans les maisons France Services et des maisons de services au public (MSAP), le souhait étant d'élargir ce réseau, en plaçant des délégués dans les endroits les plus éloignés.

La Défenseure des droits a rappelé son rôle :

- **le rétablissement des droits des personnes** ;
- **la résolution de problèmes structurels** « *pour que les atteintes constatées ne se répètent plus* ». En effet, certaines saisines révèlent des problèmes « *qui dépassent largement l'échelle individuelle* ».
 - Certains cas mettent en évidence des délais de réponse très longs : 2 ans pour une demande de changement de nom, plus de 2 ans pour une réponse à une demande de naturalisation.

Elle **regrette que tous les avis de l'autorité indépendante ne soient pas suivis** mais constate qu'**un grand nombre des observations est pris en compte** : sur 122 observations en justice réalisées, ¾ ont été suivies.

La Défenseure des droits souhaite **mettre en place un suivi des avis**, sur ce qui a été suivi des faits, ce qui ne l'a pas été et pourquoi. Elle considère qu'il est **« important de comprendre pourquoi » certains avis ne sont pas suivis**.

La crise sanitaire a évidemment impacté l'activité de la Défenseure des droits, et les motifs de saisines des français. Elle juge que **la lutte contre la crise sanitaire « s'est souvent traduite par un recul des droits, ou de nouveaux obstacles pour y accéder »**, et affirme avoir été très attentive aux atteintes aux droits susceptibles d'émerger dès le début, et notamment pour les populations les plus vulnérables.

Pour elle, l'autorité indépendante n'est pas suffisamment connue, et particulièrement par les personnes **« les plus éloignées du droit »**.

La Défenseure des droits juge que ce rapport d'activité confirme **le rôle crucial de l'autorité indépendante « pour ceux qui ne parviennent pas à exercer leurs droits »** et a ajouté que **« le droit, s'il est le socle de notre démocratie, n'est rien sans les moyens mis en œuvre pour le faire respecter »**.

❖ **Sur les délégués territoriaux de la Défenseure des droits**

La Défenseure des droits considère que les délégués territoriaux permettent **une présence « déterminante » auprès de la population** afin de répondre au mieux à chaque situation. Ils viennent également **combler un manque face au recul des services publics dans les petites villes et zones rurales**.

Au total, on dénombre **536 délégués territoriaux** qui :

- traitent près de 80% des réclamations ;
- sont à l'origine de la plupart des médiations de l'institution aboutissant favorablement dans 80% des cas aboutissent favorablement, et contribuent à rétablir le dialogue entre la population et les administrations .

La Défenseure des droits a affirmé **la mise en place d'un nouveau maillon de coordination** entre le réseau et le siège. **12 chefs de pôle régionaux ont ainsi été introduits**. Leur rôle est de :

- offrir un appui juridique aux délégués territoriaux ;
- coordonner au niveau régional :
 - le traitement des dossiers,
 - les actions de promotion de l'égalité,
 - les initiatives pour faire progresser la notoriété de la Défenseure des droits.

❖ **Sur la relation avec les services publics**

La Défenseure des droits a été alertée d'atteintes aux droits et libertés :

- **des personnes précaires et vulnérables** : le retrait de leurs aides sociales en liquide dans les bureaux de poste a été compliquée durant le premier confinement ;

- **des personnes en détention** : la Défenseure des droits a mis en place un numéro de téléphone afin de pallier l'absence des délégués pénitentiaires. Ils ont ainsi reçu 5 000 appels concernant :
 - l'accès à des masques et à du gel hydroalcoolique,
 - l'accès aux soins et à la douche,
 - les conditions d'aménagement des peines et exécution de peine,
 - la suspension des parloirs,
 - l'usage de la téléphonie,
 - la rupture du paiement du travail,
 - la violence entre détenus,
 - la prolongation de plein droit de la détention provisoire sans décision du juge judiciaire, dont le contrôle a été rétabli par des arrêts adoptés en mai 2020 par la Cour de cassation.
- **des personnes en rétention administrative** : la Défenseure des droits a constaté que ces dernières se retrouvent « *en situation de protection insuffisante sans perspective d'éloignement* », et a observé que les centres de rétention administrative (CRA) sont restés « *partiellement ouverts malgré les demandes de fermeture immédiates* ».
 - Une visite de la Défenseure des droits est prévue, aux côtés de la contrôleuse générale des lieux de privation de liberté.
 - Un rapport sur les étrangers malades en 2019, et un rapport a été déposé au Conseil d'Etat abordant ces problèmes sanitaires. La Défenseure des droits estime qu'il y a urgence.
 - Ils ont également été alertés de la présence d'enfants dans les CRA, ce qui est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et qui risque avoir « *des effets délétères à long terme* ».
- **des demandeurs d'asile** : ces derniers se sont retrouvés face à la fermeture de l'enregistrement des demandes d'asile et à l'arrêt de la plateforme téléphonique de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).
 - La Défenseure des droits a envoyé des observations au Conseil d'Etat, saisi d'une requête, observations qui ont été « *accueillies favorablement* ».
- **des personnes bénéficiant de protection sociale** : la Défenseure des droits explique que « *certain ont vu leurs ressources substantiellement baisser* », et que l'autorité indépendante est intervenue pour que leur situation soit prise en compte « *en cas de recouvrement d'indus* ».
- **des personnes bénéficiant d'une mesure de protection judiciaire** ;
- **des personnes âgées en EHPAD** : la Défenseure des droits juge une « *atteinte disproportionnée à leurs droits* » et au respect des liens sociaux et familiaux.
 - Elle recommande que les mesures prises en EHPAD reposent sur de la prévention individuelle plutôt que sur un principe de précaution générale.

La question de **l'accès aux services publics est « une préoccupation principale »** pour la Défenseure des droits, sachant que **90% des réclamations** faites aux délégués territoriaux concernent l'accès à ces services.

Elle estime **intéressant d'observer l'installation des maisons France Services**, et ce qu'elles vont améliorer. **Des délégués territoriaux de la Défenseure des droits seront également présents dans ces maisons**. Elle espère néanmoins que l'ouverture de ces maisons France Services ne se fera pas en parallèle de la fermeture d'autres services publics, qui « *n'aurait pas de sens* ».

La Défenseure des droits est **inquiète des difficultés liées à l'accès aux services publics** « *qui minent la confiance dans la démocratie* ». Elle **souhaite faire des préconisations avec les services publics**.

Sur la question de l'accès au vaccin, la Défenseure des droits a « *tout de suite écrit au ministre des Solidarités et de la Santé pour l'alerter* » sur cette question, et regrette une inégalité d'accès.

❖ Sur la dématérialisation des services publics

Daniel AGACINSKI, délégué général à la médiation, précise qu'un rapport sur la dématérialisation des services publics et son impact sur l'accès au droit a été rendu en 2019. **Un rapport de suivi est prévu afin d'analyser la façon dont les observations faites lors du précédent rapport ont été prises en compte.** Il estime que « *la voie numérique ne doit pas être la voie d'accès unique* ».

❖ Sur les droits de l'enfant

La Défenseure des droits a reçu **120 saisines** au sujet du :

- droit à être protégé contre toutes les formes de violence ;
- droit d'être entendu, « *alors que l'ordonnance du 25 mars permettait de prendre des décisions sans contradictoire* » ;
- droit d'entretenir le lien avec ses parents, « *alors que le droit de visite et d'hébergement a été suspendu* » ;
- droit à l'école ;
- droit de recevoir la protection et des soins notamment pour les MNA « *ni pris en charge ni accueillis* » ;
- droit de voir son intérêt supérieur pris en compte ; « *quand des enfants se sont vu refuser l'accès à un supermarché avec leurs parents* ».

Concernant la **protection des mineurs des violences sexuelles**, la Défenseure des droits estime qu'il faut **mener des campagnes d'information**. Pour elle, les modifications proposées sur le non-consentement et le délai de prescription sont des avancées, mais « *l'urgence [porte sur la] capacité d'écouter et d'entendre ces enfants* ». A ce sujet, elle renvoie au rapport sur la parole des enfants qui a été rendu en 2020.

La Défenseure des droits a également rappelé l'existence des **jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE)**, des jeunes entre 17 et 25 ans en service civique, qui représentent une centaine de jeunes chaque année, et qui **vont dans les écoles apprendre leurs droits aux enfants**. Elle a d'ailleurs souligné qu'« *à chaque fois, un enfant vient les voir pour parler d'une situation grave* ».

Elle considère que des actions peuvent être menées à l'école :

- sur la connaissance de leurs droits ;
- par « *la réelle mise en place des cours d'éducation sexuelle prévus dans la loi et qui ne sont pas effectifs* ».

Concernant le **harcèlement en ligne**, la Défenseure des droits a affirmé avoir été « *impressionnée du nombre d'avis rendus sur des questions de harcèlement en ligne des enfants* », qui démarre souvent à l'école et se poursuit sur internet.

Elle estime qu'il faut **se questionner sur :**

- **le délai de la prise de parole de l'enfant** : il y a des question à se poser sur la crainte de l'enfant à parler, et les conditions dans lesquelles il est mis pour qu'il puisse parler et être en confiance. Il y a du travail à mener sur ce point ;
- **la surveillance des réseaux sociaux**, autant pour les enfants que les adultes.

La Défenseure des droits considère qu'il est « **indispensable de faire un travail éducatif** », et permettre au juge « *d'avoir tous les éléments éducatifs et sociaux* » afin de ne pas aller vers une « *justice trop expéditive* ».

❖ Sur la déontologie de la sécurité

A ce sujet, la Défenseure des droits a affirmé que les saisines ont « **essentiellement** » porté sur des **contrôles d'attestation de déplacement**, ou des contrôles d'identité dans certains quartiers populaires.

Elle s'est saisie de certaines situations liées aux attestations concernant :

- des personnes sans domicile fixe ;
- des personnes en situation de handicap.

❖ Sur le rôle de vigie des droits et libertés

La Défenseure des droits se nourrit des saisines reçues et des constats transmis par les associations membres de leurs comités d'entente. **Plusieurs alertes ont été émises sur différents projets et propositions de loi présentés**, sur :

- la sécurité globale ;
- la protection des mineurs ;
- les lanceurs d'alerte ;
- la réforme de l'adoption.

Concernant **l'état d'urgence sanitaire**, elle a rappelé **certaines exigences liées à l'Etat de droit** « *auxquelles il ne saurait être dérogé* » :

- **encadrer strictement l'état d'urgence** par « *une loi précise, claire, prévisible, intelligible* » dans le respect des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité ;
- veiller à ce que **la durée soit limitée** ;
- **renforcer le rôle du Parlement** ;
- **organiser un débat public de fond sur le respect des droits et libertés, et l'accès au droit.**

La Défenseure des droits met en garde contre « *une habitude de la restriction de nos libertés* » et **réaffirme qu'un juriste devrait être inclus au comité scientifique.**

❖ Sur les actions internationales menées par la Défenseure des droits

La Défenseure des droits **poursuit le travail de collaboration avec ses homologues internationaux** :

- **sur la déontologie en matière de la sécurité :**
 - l'adoption en juin 2020 de la déclaration de Paris par le réseau européen Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) ;
 - la reprise des principales recommandations de la conférence d'octobre 2019 sur les relations police-population ;
 - la célébration en octobre 2020 des 20 ans de la recommandation du Conseil de l'Europe sur le code d'éthique de la police.
- **sur les droits de l'enfant :**
 - La Défenseure des droits s'est associée à la réflexion du réseau européen des Défenseurs des enfants (ENOC), à propos des études d'impact sur les droits des enfants avec :
 - l'adoption d'un cadre commun de référence pour harmoniser les études ;
 - la participation au rapport de novembre dernier sur la prise en compte de la parole de l'enfant.
- **sur la discrimination :**
 - La Défenseure des droits a poursuivi ses travaux européens au sein des organismes de promotion de l'égalité, European Network of Equality Bodies (EQUINET), dont elle est membre élu au conseil d'administration, et a contribué activement aux actions de ce réseau avec :
 - la participation au rapport sur l'inclusion des roms et des gens du voyage ;
 - les publications sur les effets discriminatoires du recours au numérique et à l'intelligence artificielle en temps de crise sanitaire pour l'accès au droit et à l'emploi des plus vulnérables.
- **sur la protection des lanceurs d'alerte :**
 - La Défenseure des droits a poursuivi son implication dans le réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte (NEIWA) avec :
 - l'organisation de deux séminaires dans la perspective de la transposition de la directive européenne sur la protection des personnes dénonçant des violations des droits de l'Union européennes ;
 - des recommandations communes pour améliorer les dispositifs nationaux et renforcer les droits des lanceurs d'alerte.

❖ Sur les contrôles d'identité

La Défenseure des droits affirme avoir été « **choquée de la façon dont [ses] propos ont été déformés** », même si elle reconnaît volontiers « *des imprécisions dans la manière de le dire* », ne jamais avoir parlé de « *zones sans contrôle* », **la présence de la police étant « essentielle » en préventif**.

Elle rappelle ne jamais avoir voulu mettre fin aux contrôles d'identité, et est consciente des difficultés rencontrées par les forces de l'ordre, mais **souligne la nécessité d'évaluer le nombre et le résultat des contrôles d'identité**. Pour cette raison, **elle a demandé la mise en place d'une traçabilité par l'expérimentation du récépissé lors de ces contrôles, ou avec le port de caméras piétons par les forces de l'ordre**.

La Défenseure des droits rappelle qu'au cours des dix dernières années, 12 propositions de loi ont été déposées sur les contrôles d'identité, révélant un « *réel problème sur cette question* ».

❖ Sur le droit au logement des plus précaires

La Défenseure des droits **alerte sur les mesures visant à pallier le réchauffement climatique « qui peuvent se retourner contre les plus pauvres »**. Elle illustre son propos avec l'exemple du Grand Paris. Le rallongement des lignes de métro entraîne une rénovation des quartiers, et par conséquent une hausse des loyers, repoussant toujours plus loin les plus pauvres.

Avant l'instauration de ces mesures, elle estime qu'il est important de se demander leur impact sur les plus précaires.

Concernant l'**accès aux logements sociaux**, une partie de la population est **trop pauvre pour y avoir accès**. Pour la Défenseure des droits, il est **nécessaire de construire massivement des logements sociaux**.

❖ Sur les jugements en visioconférence

La Défenseure des droits ne revient pas sur le sujet mais **partage l'inquiétude quant à l'utilisation de la visioconférence**.

❖ Sur les réductions de peine

La Défenseure des droits rappelle le positionnement du personnel pénitentiaire, qui estime que **les réductions de peine permettent de « faciliter la vie dans les lieux de privation de liberté et d'inciter au respect des règles »**.

Elle estime que c'est **une question importante**.

❖ Sur l'intervention de la Défenseure des droits lors des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

La Défenseure des droits **regrette de ne pas pouvoir émettre d'avis au niveau des QPC et du Conseil constitutionnel**. Il est cependant possible de déposer des observations au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, en amont de la transmission de la QPC, ce qui n'est *« pas tout à fait logique »* à son sens.

❖ Sur l'inclusion des personnes en situation de handicap

La Défenseure des droits est convaincue que l'inclusion des enfants handicapés à l'école est *« essentielle »*.

Si à certains moments ce n'est pas envisageable, elle estime que *« ce n'est pas possible de fermer des institutions »* ou de se trouver face à *« une situation où les familles sont en manque de place dans les institutions »*. Ils ont été alertés sur le sujet.

❖ Sur les moyens de la Défenseure des droits

Des moyens supplémentaires ont été donnés à la Défenseure des droits afin de **lancer la plateforme anti-discriminations**, elle reste tout de même *« vigilante à ce qu'on [lui] a promis »* et au fait que ces

moyens soient poursuivis dans les années à venir. Elle estime néanmoins « **indispensable** » que les **moyens financiers soient mis en adéquation avec les décisions prises en matière de médiation préalable obligatoire (MPO) et de lanceurs d’alerte.**

Au niveau humain, la Défenseure des droits affirme que « *les équipes sont surchargées de travail* ». Elle précise qu’**un poste supplémentaire leur a été accordé, avec l’acquisition de la compétence de protection des lanceurs d’alerte.** Pour elle, la transposition de la directive européenne doit être le moment pour renforcer les dispositifs « *dont on voit les failles dans leur protection* ».

❖ **Sur les lanceurs d’alerte**

Des recommandations ont été faites par la Défenseure des droits et ses homologues européens pour améliorer la loi :

- **avoir une autorité unique** pour le suivi et l’accompagnement des lanceurs d’alerte ;
- **avoir une liste claire des autorités chargées du traitement**, ce ne peut pas être la Défenseure des droits.

L’autorité indépendante échange avec les parlementaires sur le sujet, et un avis a été rendu en 2020.

❖ **Sur le maintien de l’ordre**

La Défenseure des droits estime que « *c’est une bonne chose* » qu’il y ait un **renouvellement de la politique de maintien de l’ordre, et qu’elle soit écrite.**

Cette nouvelle politique de maintien de l’ordre **converge avec l’avis de la Défenseure des droits** sur :

- **l’amélioration de la communication avec les manifestants ;**
- la place donnée à la **formation au maintien de l’ordre ;**
- **l’identification des agents ;**
- **le retrait des grenades manuelles de désencerclement.**

D’autres recommandations n’ont pas été suivie :

- **sur les LBD :** des saisines ont été reçues sur le sujet, il semble difficile de maintenir leur utilisation en manifestation. La Défenseure des droits souhaite les interdire en manifestation ;
- **sur le contrôle d’identité délocalisé ;**
- **sur les techniques d’encerclement :** la Défenseure des droits juge que cette technique risque de porter atteinte aux liberté, puisqu’il n’y a pas de possibilité d’en sortir.

❖ **Sur les polices municipales**

La Défenseure des droits constate « *jusqu’à présent très peu de problèmes déontologiques* » avec les polices municipales. Il y a une légère augmentation cette année, qu’elle pense « *certainement liée à la crise sanitaire et aux attestations* », mais ne peut pas être affirmé avec certitude pour l’instant.

❖ Sur la discrimination

La Défenseure des droits a rappelé ne pas être compétente en matière de racisme, de sexisme, et de violences envers les adultes.

Un rapport a été rendu, avec l'organisation internationale du travail (OIT), sur **les discriminations dans le milieu professionnel**. L'étude montre :

- **le continuum dans les discriminations** : seulement 0,1% des personnes victimes de discrimination disent ne pas avoir subi auparavant du harcèlement, des propos racistes ;
- **l'impact de ces discriminations** : au-delà de l'impact sur l'emploi, il a été constaté un impact sur la santé physique et psychique, la vie de famille.

Elle regrette « *un caractère parfois systémique* » de la discrimination, qui produit des inégalités collectives.

Des recommandations ont été faites dans un rapport publié en juin 2020 :

- **approfondir la connaissance des discriminations en développant les statistiques publiques**, en créant un observatoire des discriminations, en développant les campagnes de testing ;
- **développer une politique publique ambitieuse** en réalisant des audits réguliers au sein des organisations, en renforçant les obligations et les sanctions ;
- **améliorer le traitement judiciaire des discriminations** en rendant plus effective l'action de groupe et en appliquant des sanctions proportionnées et dissuasives.

La Défenseure des droits a lancé une [plateforme en ligne](#) contre la discrimination le 12 février 2021, à la demande du Président de la République. L'objectif est de donner plus de visibilité aux compétences de l'autorité indépendante en matière de discrimination et améliorer l'accompagnement des victimes. La plateforme a été conçue et est pilotée par la Défenseure des droits en toute indépendance.

La Défenseure des droits précise quelques chiffres sur le nombre de contacts reçus :

- 11 000 contacts sur le 3928 ;
- 3 000 contacts par téléphone ;
- 1 000 contacts via le chat, avec un public plus jeune que d'habitude.

Elle souhaite **approfondir le site internet** afin d'y mettre plus d'information, pouvoir renvoyer vers **un centre de ressources**, et établir **une carte de France montrant la couverture territoriale des délégués et associations** sur l'ensemble du pays.

Concernant certains algorithmes pouvant être discriminatoires ou le devenir, des préconisations ont été faites :

- former et sensibiliser les professionnels des métiers techniques, et d'engineering et informatique ;
- soutenir la recherche pour développer des études qui détectent les biais ;
- renforcer l'obligation légale en matière d'information, de transparence, d'explication des algorithmes et réaliser des études d'impact pour anticiper les effets discriminatoires.

❖ Sur les forfaits post-stationnement

La Défenseure des droits affirme que de **très nombreuses saisines ont révélé des dysfonctionnements importants** en la matière :

- la délivrance de forfaits post-stationnement indus à des personnes titulaires d'une carte de mobilité réduite ;
- des retards dans le traitement de recours administratifs préalables obligatoires « *entraînant des conséquences financières lourdes* ».

La Défenseure des droits a émis des recommandations envers les collectivités territoriales pour que « *les usages soient rétablis dans leurs droits* ».

Dans un rapport de janvier 2020, elle préconise :

- une **meilleure information sur les modalités de stationnement et les tarifs** ;
- une **meilleure formation des agents chargés de traiter les recours gracieux** ;
- **l'exonération de paiement préalables à la saisine de la commission du contentieux du stationnement payant** pour les personnes victimes de vols, d'usurpation de plaques d'immatriculation ou de cession de véhicule.

Dans une QPC, **le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnel la condition de paiement préalable à la saisine de cette commission.**

❖ Sur l'interdiction du port du burkini

La Défenseure des droits a **émis une note récapitulative**, et non une décision finale, dans laquelle elle demande à une base de loisirs s'il y a **des risques pour l'ordre public ou des risques sanitaires** liés au port du burkini.

La note rappelle simplement le droit, et ce qui a été dit par le Conseil d'Etat en 2016 : **les arrêtés municipaux interdisant le burkini sur les plages dans le sud de la France étaient illégaux**. La Défenseure des droits et la ministre des sports attendent des précisions d'ordre sanitaire.