

Audition devant la commission des lois de l'Assemblée nationale

Présentation du RAA 2023

Mercredi 9 octobre 2024

Monsieur le président, [Florent BOUDIE]

Mesdames les députées et messieurs les députés,

Je tiens à vous remercier de m'accueillir aujourd'hui, comme chaque année, afin que je vous présente notre rapport annuel d'activité 2023. Je suis accompagnée ce matin par la Secrétaire générale de l'institution, Mireille LE CORRE, par deux de mes adjoints : Cécile BARROIS DE SARIGNY, pour les lanceurs d'alerte et Daniel AGACINSKI, Délégué général à la médiation, ainsi que par mon chef de cabinet, Victor MANCIET.

Ce rapport d'activité est un moment important dans la vie de l'institution et, au-delà, pour évoquer l'état des droits et libertés. Moment important où le Défenseur des droits rend compte de son activité aux citoyens puis, comme le prévoit la Constitution, adresse ses constats et ses recommandations au Président de la République et au Parlement, pour que tous s'en saisissent.

Je vous le rappelle, l'existence du Défenseur des droits est prévue par la Constitution elle-même, avec pour mission de veiller au respect des droits et libertés.

- Nous avons 2 missions : la défense et la promotion des droits
- Que nous exerçons dans 5 champs de compétence : services publics, lutte contre les discriminations, droits de l'enfant, déontologie de la sécurité, lanceurs d'alerte

Nous nous appuyons sur :

- 250 agents ;
- 600 délégués bénévoles partout en France dans 1000 lieux de permanence partout en France métropolitaine et d'outre-mer ;
- 118 jeunes ambassadeurs et ambassadrices des droits.

En 2023, 138 000 réclamations ont été reçues. Ce sont autant de situations vécues. Ce nombre est en augmentation, de l'ordre de 10 % par an. Ces 138 000 situations nous permettent de dresser un état de la société et du respect des droits.

Je le dis d'emblée nous ne voyons que ce qui ne va pas, mais pas tout ce qui ne va pas.

La position de Défenseure des droits me permet de voir et donc recommander ; l'indépendance me permet de dire et d'obtenir des avancées, mais aussi de faire émerger des sujets dans le débat public.

1) Dans le détail, les traductions concrètes

Pour commencer, l'une des manifestations les plus concrètes des difficultés d'accès aux droits, c'est le recul des services publics. Le « fossé », pour reprendre les termes du Conseil d'Etat, qui s'est construit entre les usagers et le service public.

Je précise toujours que, disant cela, je ne mets pas en cause l'action des agents publics, mais bien au contraire leur effacement du fait d'une dématérialisation excessive.

- Le fossé entre les usagers et les services publics

Les services publics incarnent l'accès aux droits et ont un rôle majeur pour la cohésion sociale. Mais ces services publics doivent pour cela, rendre une prestation effective et être accessible.

Or, nous constatons de manière persistante la déshumanisation des services publics. Depuis plusieurs années, les services publics représentent environ 80% de nos réclamations.

La dématérialisation des procédures administratives a, du fait de son caractère excessif, des effets délétères que nous dénonçons depuis des années.

Vous allez me dire que je me répète, que vous m'avez déjà entendu établir ces constats. C'est vrai. Et cela ne me réjouit pas. Et je sais aussi que vous constatez souvent les mêmes problèmes dans vos permanences.

J'aimerais venir vous voir et vous dire que qu'il y a moins d'usagers en difficultés, que nous recevons moins de saisines.

Mais cette année encore ce n'est pas le constat que nous faisons. Et nous l'avons étayé de différentes façons :

Avec l'Institut National de la Consommation, nous avons mené une étude sur l'évaluation des réponses apportées aux usagers par les plateformes téléphoniques de quatre services publics. Les résultats : sur les 1500 appels passés 40% n'ont pas abouti. Et dans les appels qui ont abouti, 60% des appels ont donné lieu à des réponses erronées ou incomplètes.

Souvent, nous disons des personnes qu'elles sont « éloignées du droit », je crois surtout que c'est le service public qui s'est éloigné d'elles. Notamment des plus vulnérables et des plus pauvres en faisant peser sur eux une charge administrative, une charge matérielle et mentale très lourdes. La dématérialisation ne peut être considérée comme un progrès si elle exclut, déshumanise le service public.

Alors que près d'1/3 de la population est éloigné du numérique donc en difficultés face aux démarches administratives, c'est au service public de s'adapter à l'utilisateur et non l'inverse.

Les effets du recul du service public sont très concrets, ils se lisent dans tous les territoires. France Services constitue un progrès, et la Cour des comptes l'a souligné récemment, mais il ne suffit pas face à la fermeture de nombreux guichets et à l'impossibilité pour les agents de France Services d'accéder au dossier des personnes.

Cet éloignement des services publics est particulièrement frappant dans les Outre-Mer. C'est pourquoi nous avons voulu réaliser un rapport sur les services publics aux Antilles. En Martinique, les travailleurs âgés mettaient souvent plus d'un an, parfois plus de deux ans à liquider leur retraite. Nous avons recommandé à la branche vieillesse de fournir un appui exceptionnel à la caisse locale, et cela a été engagé cette année.

En Guadeloupe, l'accès à l'eau est très aléatoire et les factures aussi ; nous avons recommandé un abandon de créances sur les factures anciennes et une des intercommunalités a suivi notre recommandation.

Aux Antilles toujours, en raison notamment des problèmes de transports scolaires et des fermetures de classes, jusqu'à 20% des heures de cours ne sont assurées. Les enfants perdent ainsi, au total, une année scolaire durant leur primaire.

A Mayotte, ce sont des milliers d'enfants qui sont déscolarisés... sans compter les autres atteintes aux droits liées aux difficultés des services publics sur place.

Mais des atteintes aux droits des usagers, on les trouve aussi en métropole, dans différentes situations.

Je pense aux subventions liées à la rénovation énergétique des bâtiments, sujet éminemment sensible en milieu rural ou périurbain, quand on connaît le coût de l'énergie aujourd'hui.

En 2023, nous avons connu une forte croissance des saisines relatives à MaPrimeRénov', de la part d'usagers qui ne parvenaient pas à faire aboutir la démarche, et qui avaient parfois dû engager des frais très importants pour changer une chaudière dans l'urgence...j'ai eu l'occasion de détailler ce sujet devant la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique en avril dernier.

D'autres situations d'atteinte surviennent surtout en milieu urbain, et en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Je pense à la situation des lycéens sans affectation. Parmi les 27 000 élèves qui n'étaient toujours pas affectés à la rentrée 2023 dans un lycée dans l'hexagone, combien résidaient en QPV, et combien dans des centre-ville plus favorisés ? Chaque année, le problème se pose et devient habituel, presque normal. Nous ne pouvons l'accepter.

En application d'une note de service envoyée au premier trimestre, tous les élèves devaient recevoir une proposition d'affectation avant la fin du mois de juillet. J'ai fait la demande de ces chiffres auprès du ministère de l'éducation nationale en ce qui concerne la rentrée 2024. J'ai reçu une réponse en date du 20 septembre, qui n'est toujours pas satisfaisante en raison du manque de données comparables d'années en années. Il en ressort cependant qu'à veille de la rentrée scolaire, plus de 27 000 élèves restaient sans affectations, dont plus de 17 000 pour un lycée professionnel ; le problème perdure donc toujours et s'aggrave même d'une année sur l'autre.

Comment dans ces conditions l'enfant peut-il ne pas se sentir rejeté, écarté de son droit fondamental à l'éducation ?

Cela contribue de façon très concrète à enraciner le sentiment, chez un adolescent, en particulier s'il habite un quartier défavorisé, que son pays ne veut pas de lui, qu'il n'y a ni place, ni avenir.

C'est profondément destructeur et c'est pour cela que je demande et que je continuerai à demander à la nouvelle ministre de l'Education nationale que cela ne puisse plus se reproduire.

L'attention que nous portons à tous les habitants et notamment aux habitants des banlieues, nous l'avons traduite en choisissant d'organiser à Trappes, en septembre dernier, notre permanence de deux jours hors-les-murs. J'avais choisi

Trappes avant même les révoltes urbaines de l'été, parce qu'il ne faut pas attendre que la situation s'envenime pour s'engager au service de ces habitants. Sur le marché de Trappes, nous avons entendu les difficultés d'accès aux droits, les discriminations, les brimades et les tensions avec de nombreuses institutions. La semaine dernière, j'étais avec une délégation de l'institution, à Marseille, à la Porte d'Aix, pour la nouvelle édition de cette opération, que nous organisons depuis 8 ans maintenant. Elle met en lumière le travail de nos délégués, présents au quotidien sur le terrain.

L'année prochaine, nous prévoyons de réaliser cette opération en zone rurale.

L'enjeu tenant à la présence des services publics, nous le voyons aussi avec la désertification médicale, la situation critique de l'hôpital public, et le renoncement aux soins de la part des personnes pauvres.

C'est aussi le cas des enfants en situation de handicap dont la présence scolaire est diminuée, voire empêchée par défaut d'accompagnement humain en classe ou à la cantine. J'ai présenté nos propositions sur ce sujet dans un avis à la députée LANLO lorsqu'elle était rapporteure de la proposition de loi pendant la précédente législature.

Tout en saluant l'adoption de ce texte, qui constitue une avancée indéniable en termes d'accompagnement des élèves en situation de handicap, je soulignais dans mon avis la nécessité de le faire évoluer notamment sur deux points :

- la prise en charge par l'État des frais d'accompagnement des élèves en situation de handicap sur tous les temps périscolaires (et pas seulement sur les temps de cantine) ;
- la définition d'un cadre juridique clair quant aux compétences des MDPH en matière d'évaluation des besoins d'accompagnement sur les temps périscolaires.

Mais les évolutions du texte que je soutenais n'ont pas été prises en compte au moment de son adoption le 15 mai dernier. Il est donc à craindre que des difficultés apparaissent dans la mise en œuvre de ce dispositif du fait :

- d'une part de la différence de traitement dans le régime de prise en charge des frais d'accompagnement selon le temps d'activité périscolaire concerné ;
- de l'absence d'évaluation objective des besoins d'accompagnement des enfants sur les temps périscolaires, source de blocage en cas de désaccord entre la collectivité gestionnaire et l'Etat sur la nécessité d'un tel accompagnement.

Nous sommes ainsi face à des atteintes aux droits, à des atteintes aux principes d'égalité et d'égal accès de tous les enfants à l'instruction qui est garantie par notre Constitution.

Notre travail est de révéler ces failles, ces atteintes pour les combattre.

- Ces obstacles aux droits sont également criants pour les personnes étrangères, autre catégorie d'utilisateurs de services publics.

Le droit des étrangers est pour la deuxième année le premier motif de saisine de l'institution. Plus d'un quart concerne l'impossibilité de prendre rendez-vous en préfecture, des délais d'instruction excessifs pour le simple renouvellement de titres. Des milliers d'étrangers, se retrouvent en situation irrégulière du fait de cette défaillance, avec des ruptures de droits (pertes d'emploi, de logement).

Cela maintient les étrangers régulièrement établis, parfois depuis très longtemps, dans une forme d'insécurité administrative permanente.

Les étrangers ne constituent pas un groupe isolé du reste de la population française : ce sont des étudiantes, des travailleuses, soignantes, grands-parents, qui font société avec les ressortissants français. Je féminise car il s'agit en majorité de femmes, ce que l'on oublie trop souvent. Remettre en cause aussi profondément leurs droits menace la cohésion sociale dans son ensemble et l'intégration dans notre République.

C'est un dysfonctionnement structurel auquel mon institution avec ses moyens ne peut répondre seule et qui surtout, n'en n'a pas la vocation. Nous ne pouvons et ne devons pas nous substituer aux services publics. Sans réaction, mon institution risque l'embolie et de ne plus être en mesure de répondre aux personnes qui s'adressent à elles.

À cela, la loi relative à l'immigration n'apporte aucune réponse, préférant fragiliser cette population plutôt que de lui donner les moyens d'accéder à ses droits. J'ai eu l'occasion de détailler notre position sur ce texte lorsque les rapporteurs de votre commission m'ont auditionnée en novembre 2023, ainsi que dans plusieurs avis au Parlement publiés au moment des débats.

Si le traitement réservé aux étrangers est un révélateur de l'état des droits dans notre pays, il témoigne d'un mouvement de fragilisation des services publics et des droits qui dépasse la question de l'immigration. Face à cela j'ai souhaité, dans le cadre des pouvoirs d'instruction que le Défenseur des droits tire des articles 18

et 20 de la loi organique, mener une enquête auprès de l'ensemble des préfetures de France afin :

- d'identifier avec précision les facteurs qui pèsent sur le bon fonctionnement des services « étrangers » des préfetures, afin de formuler de nouvelles recommandations pour un fonctionnement satisfaisant
- d'identifier les bonnes pratiques mises en œuvre par certaines préfetures pour pallier les difficultés rencontrées, afin de les diffuser largement pour une meilleure effectivité des droits des étrangers.

De plus, nous avons lancé une instruction sur l'Administration numérique des étrangers en France, l'ANEF.

Les obstacles que l'institution constate au quotidien mettent en avant le rôle essentiel des services publics et les conséquences de leurs défaillances.

L'exercice des droits, l'égalité des droits, passe par l'accès aux services publics.

2) Le 2^{ème} point que je souhaite aborder avec vous : c'est la fragilisation de l'Etat de droit

L'année 2023 a été une année de particulière fragilisation des droits, et d'une forme de banalisation des atteintes aux droits. Et j'ai souhaité que le rapport annuel d'activité de l'institution le souligne en première partie comme vous le voyez.

Ces phénomènes ne doivent pas être pris à la légère, car ils contribuent à affaiblir l'État de droit.

Cette érosion prend plusieurs formes.

D'abord, il faut le redire, cela passe par des atteintes très concrètes aux droits fondamentaux des personnes :

Nous l'avons vu cette année pour les personnes en situation de vulnérabilité, le RSA a été davantage conditionné, les expulsions de logement ont été facilitées. J'ai largement détaillé ces risques dans des avis au Parlement publiés en 2023.

Cela passe aussi par l'inexécution de plus en plus importante des décisions de justice, que ce soit les juridictions nationales ou la Cour européenne des droits de l'Homme.

Par exemple, on a encore vu à Mayotte, malgré un arrêt de la CEDH et des décisions du comité des ministres du Conseil de l'Europe, des rattachements arbitraires d'enfants à des personnes avec lesquelles elles n'ont aucun lien familial pour les placer en rétention administrative puis les éloigner du territoire.

Doit-on rappeler que notre Etat de droit est notamment garanti par la possibilité constante d'un contrôle juridictionnel des décisions publiques ?

L'Etat de droit est un État dans lequel la puissance publique est soumise au droit.

L'Etat de droit, c'est aussi le respect du droit par les forces de sécurité.

Loin d'être un obstacle à leur travail, le droit en est le fondement et la légitimité.

Ce rappel est d'autant plus important alors que nous avons connu des révoltes en 2023.

Un autre facteur de fragilisation s'exprime par les attaques que subissent ceux qui défendent les droits et libertés. Je pense notamment aux menaces contre des associations.

Car la démocratie repose également sur la liberté d'association. A l'instar de la liberté de communication, de réunion et de manifestation, elle permet l'expression dans l'espace public de la pluralité des opinions, notamment celles qui dénoncent des atteintes aux droits. La protection de ces libertés est ainsi nécessaire à la garantie des droits, notamment par l'Etat, ainsi qu'à la défense des intérêts collectifs au sein de la société. Or, nous sommes notamment saisis de pratiques d'intimidation des forces de l'ordre à l'encontre des associations de défense des plus précaires, présentes sur le terrain lors des opérations d'expulsion des campements d'exilés, mais aussi à l'encontre des associations de défense de l'environnement.

Les menaces se traduisent parfois par la suspension des subventions accordées par l'État.

Mis bout à bout, ces éléments dessinent la fragilisation d'un édifice, celui de l'Etat de droit. Par la relativisation des droits et du juge, par la limitation des libertés qui font la démocratie.

D'autant que ces atteintes s'accompagnent d'un discours qui les banalise, voire les justifie.

Les droits sont présentés comme des obstacles plutôt qu'un horizon. Ils sont mis en concurrence avec d'autres priorités ou au nom d'une recherche d'efficacité.

Les droits fondamentaux sont trop souvent opposés, à tort, avec la démocratie et la volonté générale qui seraient muselées par le respect de normes considérées comme illégitimes. Les juridictions sont exposées à la critique. Les droits sont fragilisés comme les institutions en charge de les faire respecter.

Cette fragilisation n'est pas nouvelle et s'inscrit dans une tendance de fond, mais il semble que nous faisons face à une accélération qui pose la question de la santé de notre démocratie.

Ne nous habituons pas à ce glissement.

Cette fragilisation des droits nous concerne tous, elle a des répercussions très concrètes sur la vie de chacun, nous le voyons dans les saisines que nous recevons

3) Dans ce contexte, les missions du Défenseur des droits sont toujours plus nécessaires

Toujours plus nécessaire pour régler des situations. Toujours plus nécessaire pour faire émerger des questions d'intérêt général dans le débat public.

- Le service au public est une relation, le Défenseur des droits contribue à la rétablir. A combler le fossé.

Fort de son indépendance, il contribue à résoudre des problèmes rencontrés avec l'école, la CAF, les impôts, l'assurance maladie, pôle emploi- aujourd'hui France travail-, sa commune... En cela, le Défenseur des droits s'adresse à tous car nous pouvons nous trouver à différents moments de notre vie dans une situation d'incompréhension avec l'administration.

C'est notre principale activité, au service des droits de tous.

Pour permettre, par exemple, que le bus scolaire s'arrête devant le domicile de trois enfants scolarisés dans un territoire rural. Pour permettre à des personnes porteuses de maladies chroniques de devenir militaires. Pour que les jeunes footballeuses ne soient pas discriminées dans leur contrat par rapport aux jeunes footballeurs.

Ces situations diverses que le rapport relate sont un petit aperçu des multiples succès de notre activité peu visible, mais nécessaire.

J'insiste sur le fait que nous sommes un recours pour tous.

Nous sommes joignables gratuitement par courrier, par mail, par téléphone ou partout en France avec nos 600 délégués, je le redis, qui tiennent des permanences

dans plus de 1000 points d'accueil sur l'ensemble du territoire (Préfecture, Maison de la justice et du droit...).

Et nous continuons de créer de nouvelles permanences dans les locaux d'associations caritatives, dans les Centres sociaux, dans des espaces France Service, missions locales, dans des tiers lieux.

L'objectif que nous nous fixons est d'être toujours plus accessibles, afin de garantir à chacun le respect de ses droits.

Dans leurs permanences, les délégués comblent un manque dont souffrent de plus en plus nos services publics : la présence de guichets, qui permettent un accueil physique et une écoute.

L'institution lutte également contre les discriminations. Ici aussi, nous faisons en sorte d'être joignables par téléphone. Avec, notre plateforme téléphonique généraliste, le numéro de téléphone 3928 pour répondre aux mieux aux personnes victimes de discriminations, et un numéro dédié et gratuit pour les personnes détenues, le 3141.

Il en va de même pour les enfants, qui peuvent nous saisir directement.

Nous sommes enfin un recours pour les lanceurs d'alerte, toujours plus nombreux à s'adresser à nous. Ils sont agents de crèche, infirmières, directeurs des achats, directeurs juridiques et dévoilent des faits répréhensibles tels que des maltraitances ou de la corruption. Leur parole doit être prise en compte, dans l'intérêt de tous. Nous assurons leur protection et leur orientation vers les autorités compétentes. Nous leur avons consacré un guide qui rencontre un grand succès sur notre site, et nous venons de publier notre rapport bisannuel relatif au dispositif de protection des lanceurs d'alerte

La présentation de ce rapport annuel est donc essentielle pour dire que le Défenseur des droits, autorité indépendante, est un recours dans de nombreuses situations. Pour rappeler nos recommandations. Il est aussi le moment de faire émerger des questions d'intérêt général dans le débat public.

- Grâce aux saisines que nous recevons, nous contribuons à améliorer le droit.

Les nombreuses situations dont nous sommes saisis, nous placent en observateur privilégié des atteintes aux droits fondamentaux. Elles nous permettent ainsi de faire des recommandations pour faire progresser le droit. Notamment, vous le

savez, en présentant des avis au Parlement, comme nous le permet la loi organique de 2011.

Nous avons aussi consacré deux rapports aux droits des personnes accueillies en EHPAD. Le dernier a été rendu public en janvier 2023. Le bilan reste extrêmement préoccupant. La prise de conscience, tardive, des pouvoirs publics doit maintenant déboucher sur une politique nationale ambitieuse.

Nous avons contribué à la suspension par le juge des référés de l'arrêté qui interdisait des distributions alimentaires en octobre 2023, dans un secteur parisien, restreignant pour des centaines de personnes en situation de précarité, notamment des personnes exilées, l'accès à une offre alimentaire de première nécessité.

Nos études nous permettent de renseigner les discriminations, notamment celles qui sont invisibles comme celles subies par les personnes d'origine asiatique.

Notre travail nous permet de donner à voir et documenter les discriminations subies par les personnes en situation de pauvreté. Nous avons notamment établi qu'il est plus difficile pour les personnes les plus pauvres d'obtenir un logement social.

Nous avons aussi étudié les discriminations possibles sur Leboncoin et BlaBlaCar.

Nos travaux – liés à notre compétence tant en matière de contrôle externe des forces de sécurité que de lutte contre les discriminations - ont permis de progresser également dans la lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires.

- Nous avons produit en 2017 une enquête qui révélait que les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes ont 20 fois plus de risques d'être contrôlés.
- Cette année a permis d'avancer. Deux éléments d'importance sont intervenus :
- d'une part, la décision du Conseil d'État devant lequel nous avons produit des observations qui reconnaît qu'il ne s'agit pas d'actes isolés, qui ont des effets délétères sur les personnes et estime que le sujet relève d'une politique publique,
- d'autre part le rapport que j'ai demandé à la Cour des comptes : nous connaissons désormais mieux leur nombre avec une évaluation de la Cour des comptes qui a réalisé un rapport sur le sujet à notre demande. Elle estime à 47 millions le nombre de contrôles effectués en 2021. Il est

impératif de faire évoluer cette situation pour améliorer le rapport entre la police et la population.

Je crains une forme d'accoutumance face aux atteintes aux droits. Je ne m'y résous pas. Et je sais que c'est par la connaissance, par l'objectivation des phénomènes d'exclusion et de discriminations que ces atteintes seront combattues, et que les droits et libertés pourront être effectivement être préservés.

Répondre aux situations individuelles, faire connaître les phénomènes, rendre accessible cette information à tous pour participer au débat démocratique, est une des missions du Défenseur des droits, mission qui se fonde sur son indépendance.

Nous publions nos avis, décisions et recommandations, nous rendons compte de notre activité comme aujourd'hui, nous participons donc à l'information, à la révélation des atteintes aux droits et aux moyens de les endiguer. Pour faire en sorte que les citoyens et les pouvoirs publics s'en saisissent. C'est un rôle qui a son importance.

L'institution contribue ainsi à l'établissement de la réalité des atteintes aux droits dans ces domaines. Cette notion de réalité est nécessaire à la démocratie, car les débats ne peuvent avoir lieu que sur la base d'une connaissance partagée de la réalité des faits.

Nous agissons pour des services publics qui répondent aux usagers, des forces de l'ordre qui respectent le cadre de déontologie prévu par le droit, une application du principe d'égalité reconnu partout et par tous, sans discrimination, des enfants pris en charge en fonction de leurs besoins et dans le respect de leurs droits.

La responsabilité de l'effectivité des droits incombe à l'ensemble des pouvoirs publics. Le Défenseur des droits est chargé par la Constitution de rappeler cet impératif et placer les personnes et leurs droits au centre de nos préoccupations.

Les droits et libertés sont un repère.

Je ne me résigne, ni aux atteintes aux droits, ni à leur banalisation.

C'est la force du droit qui assure la protection de tous. Un droit qui doit aussi parfois évoluer pour être encore plus protecteur des droits et libertés, et contribuer à faire société. Je vous remercie.