




**D**



**Dossier de presse**

**RAPPORT  
ANNUEL  
D'ACTIVITÉ  
2024**

**Pour que le droit n'oublie personne**

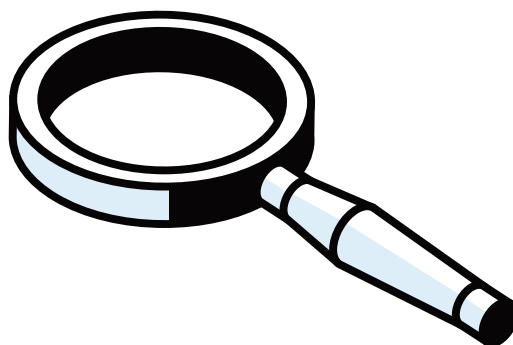
**Défenseur des droits**  
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Dossier de presse - Rapport annuel d'activité **2024**



# L'ANNÉE 2024 EN CHIFFRES



**74 %**

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

**216**

décisions, dont :

**109** portant observations devant les juridictions

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

**84** décisions portant recommandations

**7** décisions de saisine d'office

**1** décision-cadre

Plus de  
**225 000**

sollicitations

**140 996**

réclamations et demandes d'informations, orientations

**84 196**

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

**40**

décisions portant avis sur la certification de lanceur d'alerte

**374**

rappels à la loi adressés aux mis en cause

# LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE

## 12 JANV.

### Décision

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

## 30 JANV.

### Avis

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

## 08 FÉV.

### Colloque

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

## 24 FÉV.

### Étude

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

## 25 AVR.

### Décision-cadre

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

## 06 MAI

### Avis

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

## 04 JUIN

### Avis

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

## 20/21 JUIN

### Évènement

Convention des délégués du Défenseur des droits



## 24 JUIN

### Rapport

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

## 24 SEPT.

### Rapport bisannuel

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

## 03/05 OCT.

### Évènement

« Place aux droits ! » à Marseille



## 14/18 OCT.

### Déplacement

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

## 07 NOV.

### Guide

Recueil de fiches « Faire respecter mes droits en prison »

## 13 NOV.

### Rapport

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



## 20 NOV.

### Rapport annuel Enfant

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

## 21 NOV.

### Avis

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

## 04 DÉC.

### Enquête

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

## 11 DÉC.

### Rapport

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



## Partie 1

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

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

Claire Hédon, Défenseure des droits

La lutte contre les discriminations souffre encore, au niveau national, d'un manque de cohérence et de visibilité. Les politiques publiques se réduisent souvent à des actions ponctuelles et sectorielles, dirigées vers certains critères de discrimination, selon les priorités du moment. Pourtant, les discriminations se déploient dans l'intégralité des sphères de la vie sociale, engendrant des effets durables et délétères pour les victimes, tant sur leur trajectoire personnelle et professionnelle que sur les rapports sociaux qu'elles entretiennent.

Parce qu'elle vise à garantir les conditions indispensables à la cohésion de la société, en permettant à chacun de vivre dans la dignité, de jouir pleinement de ses droits et libertés et de bénéficier des mêmes opportunités, la lutte contre les discriminations doit être l'une des priorités de l'action de l'Etat. Celle-ci doit engager les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs dans une démarche visant à interroger puis transformer les comportements et pratiques afin d'assécher à leur source les discriminations.

Par ailleurs, l'activité du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations est primordiale. Sa compétence dans ce domaine s'étend, par le biais notamment de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte, qui offre des possibilités d'interventions nouvelles. Ses modalités d'action sont complémentaires de celles du juge pour agir tant au niveau individuel, que structurel.

## A. UN NON-RECOURS MASSIF, DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DES DISCRIMINATIONS EN FRANCE

Plusieurs études réalisées entre 2022 et 2024, portées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) ou encore l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ont mis en évidence une augmentation préoccupante des discriminations et actes haineux en France et en Europe.

Toutes ces enquêtes démontrent que cette augmentation concerne en particulier les discriminations liées à l'origine et à la religion. Un constat qui rejoint largement celui du Défenseur des droits en 2024. Ainsi, l'origine arrive en tête des appels téléphoniques reçus sur sa plateforme 3928, avec une augmentation des appels de 49% entre 2022 et 2024. La part des réclamations liées à l'origine constitue le deuxième critère invoqué par les réclamants après le handicap. Si le pourcentage de réclamations portant sur le critère de la religion demeure quant à lui faible (environ 3%) et stable depuis 2015, en raison d'un taux de non-recours sur ces questions très élevé, l'institution a néanmoins constaté un pic inquiétant des appels au moment des élections législatives, pour dénoncer principalement des



propos et comportements racistes, antisémites et islamophobes : +53% entre mai et juin 2024. L'institution constate d'ailleurs, dans son baromètre 2024 sur la perception des discriminations dans l'emploi notamment, un glissement du motif de l'origine vers celui de la religion en raison d'une focalisation accrue autour des questions religieuses dans les rapports sociaux.

Ces augmentations observées peuvent s'expliquer par un contexte économique défavorable, qui augmente la compétition pour l'accès à des ressources limitées (emploi, logement...) et favorise la mobilisation des préjugés. L'augmentation des discriminations s'inscrit également dans un contexte de polarisation des opinions, nourri par certains discours politiques et médiatiques, et exacerbé par les réseaux sociaux et l'usage des algorithmes.

Si cette convergence des données concernant les discriminations rapportées et vécues témoigne d'une augmentation manifeste des discriminations comme tendance de fond, il ne faut pas ignorer le fait que ces événements rapportés ne reflètent qu'une infime partie de la réalité. Le faible nombre d'affaires portées devant les juridictions et la baisse des réclamations reçues en matière de discrimination par l'institution en 2024 (-15%) confirment l'ampleur du non-recours. Celui-ci peut s'expliquer par plusieurs facteurs, mis en lumière dans le baromètre des discriminations dans l'emploi : le fait que les victimes pensaient que cela n'aurait rien changé (43%), ne savaient pas quoi faire (36%), craignaient des représailles (26%), n'avaient pas conscience à l'époque qu'il s'agissait d'une discrimination (25%) ou n'avaient pas de preuve (20%).

## **B. LE DÉFENSEUR DES DROITS : ACTEUR CENTRAL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS**

### **RÉTABLIR LES PERSONNES DANS LEURS DROITS : LE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS INDIVIDUELLES**

Par le biais du traitement individuel de ses réclamations, le Défenseur des droits peut prendre des décisions consistant soit à présenter des observations devant les juridictions, soit à adresser des recommandations.

En 2024, de nombreuses décisions de justice ont suivi le sens des observations du Défenseur des droits devant les juges.

A titre d'exemple, le Défenseur des droits a été saisi pour avis par un parquet à la suite de la plainte déposée par une personne malvoyante qui, accompagnée de son chien guide, s'était vu refuser l'accès à un commerce au motif que les animaux ne sont pas admis. L'institution a transmis ses observations, concluant à une discrimination fondée sur le handicap (décision n°2024-092), dans la mesure où le refus de l'accès aux chiens guides d'aveugles ou d'assistance revenait à refuser l'accès à la personne en situation de handicap. Dans son jugement, le tribunal correctionnel de Marseille a partagé la position du Défenseur des droits et a condamné le gérant du magasin à suivre un stage de citoyenneté et à payer des dommages et intérêts pour le préjudice subi.

En 2024, le Défenseur des droits a également, dans le cadre du traitement des réclamations qu'il reçoit, procédé à des rappels à la loi et émis des recommandations de nature à garantir le respect des droits et libertés des personnes victimes de discrimination.

De nombreux litiges ont également été résolus en médiation, une modalité qui peut être particulièrement adaptée à la résolution des litiges en matière de discrimination. Un délégué du Défenseur des droits a par exemple pu aider en médiation une famille venue d'outre-mer qui s'était vue refuser l'inscription de leur fille de 4 ans à l'école maternelle par le maire

de la commune, en raison, manifestement, de préjugés liés à leur origine ultramarine. Le délégué a pris contact avec l'Éducation nationale, et l'inspecteur de circonscription a procédé à l'inscription d'office de l'enfant.

### **ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT DE PRATIQUES : AGIR AU NIVEAU STRUCTUREL ET FORMER LES ACTEURS**

Le caractère systémique des discriminations nécessite, au-delà des réponses individuelles, le déploiement d'une stratégie d'ensemble pour corriger les mécanismes de production des discriminations à la source, et les prévenir. En ce sens, l'activité de l'institution en matière de promotion des droits et de l'égalité est essentielle. Organisé par l'institution, le colloque du 8 février 2024 sur la lutte contre les discriminations a notamment été l'occasion de publier un livret de 8 fiches pratiques, allant de la prévention à la sanction, en passant par la mesure des discriminations, à destination principalement des pouvoirs publics et des acteurs impliqués.

Sur la base de ses décisions portant recommandations, le Défenseur des droits accompagne ainsi le changement de pratiques des professionnels du secteur privé et public, et peut inviter l'organisation mise en cause à prévoir en interne des campagnes de sensibilisation et de formation adaptées sur les discriminations. Le Défenseur des droits peut également être amené à former lui-même les acteurs, au niveau national comme dans les régions. Un travail de collaboration a par exemple été engagé avec les organisations syndicales de salariés pour promouvoir la formation en matière de lutte contre les discriminations. Dans ce cadre, une « formation de formateurs » a été dispensée par les équipes du Défenseur des droits en juin et novembre 2024. La sensibilisation de nombreux acteurs publics et privés est également assurée, sur le terrain, par les pôles régionaux de l'institution.

Le Défenseur des droits contribue également au soutien de la recherche et à la production d'une connaissance renouvelée sur les discriminations.

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

## **C. ÉVOLUTIONS DE LA COMPÉTENCE DU DÉFENSEUR DES DROITS EN LA MATIÈRE**

### **UNE CONCEPTION DE LA DISCRIMINATION QUI S'EST ÉLARGIE**

La discrimination suppose la réunion de trois éléments : un traitement défavorable subi par une personne, en raison d'un critère défini par la loi, et dans un domaine déterminé par la loi. Ainsi définie, la compétence de l'institution ne s'étend pas aux réclamations relatives à des propos et violences à caractère raciste, anti-religieux, sexiste, homophobe... Ces discours entretiennent néanmoins des rapports étroits avec les discriminations, en étant liés par un continuum : les discours de haine renforcent les préjugés et stéréotypes stigmatisants, lesquels alimentent à leur tour les discriminations. Le droit et la jurisprudence intègrent cette imbrication, en adoptant une conception élargie de la notion de discrimination ouverte à l'injonction à discriminer, au harcèlement moral lié à un critère prohibé et au harcèlement sexuel. Par conséquent, dans certains cas, les violences et discours de haine peuvent relever de la compétence du Défenseur des droits.

Conformément à l'arrêt Feryn de la Cour de justice des Communautés européennes, et à l'arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 2023, le Défenseur des droits rappelle que des propos discriminatoires, même non répétés, peuvent constituer des éléments

de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination.

L'institution a par exemple été saisie par un salarié pour harcèlement discriminatoire en raison de son origine. L'enquête a révélé des preuves, notamment des messages injurieux sur un réseau social et des témoignages, associés à une agression verbale raciste lors d'une soirée (décision n°2024-007).

Le harcèlement sexuel, pouvant notamment s'exprimer par des propos répétés à connotation sexuelle, est aussi considéré comme une discrimination en raison du sexe ou de l'orientation sexuelle pour laquelle le Défenseur des droits est compétent. L'institution a en ce sens été saisie par un agent de la police nationale, dénonçant des faits de harcèlement sexuel et discriminatoire liés à son orientation sexuelle, commis par un collègue devenu son supérieur hiérarchique (décision n°2021-100). L'instruction a confirmé les faits (injures homophobes et exhibition sexuelle), constitutifs d'un harcèlement sexuel et discriminatoire.

### **APPRÉHENDER DES SITUATIONS DE DISCRIMINATIONS NOUVELLES PAR LE BIAIS DE L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE**

La compétence du Défenseur des droits en matière de droits des lanceurs d'alerte irrigue l'ensemble des missions de l'institution. En ce sens, elle lui permet d'appréhender des situations de discriminations nouvelles, en permettant le traitement de dénonciations de pratiques discriminatoires par un témoin, ou encore en favorisant le signalement de pratiques discriminatoires systémiques au sein d'une entreprise ou d'une administration.

Les lanceurs d'alerte sont les « témoins de l'intérieur » d'une structure, qu'elle soit privée ou publique, et leur protection permet de mieux faire apparaître en leur sein les discriminations.

Le Défenseur des droits peut en effet être saisi de signalements qui, hors cadre de l'alerte, ne seraient pas recevables au regard de son champ de compétence.

L'article 35-1 de la loi organique du 29 mars 2011 prévoit en effet que tout lanceur d'alerte peut adresser un signalement au Défenseur des droits, qui le traite si celui-ci relève des quatre autres domaines de compétence.

### **Proximité**

#### **L'ouverture d'une permanence au Centre LGBTQIA+ de Marseille**

La mission de lutte contre les discriminations est portée par un engagement local de l'institution, sur l'ensemble du territoire. Les agents et délégués du Défenseur des droits jouent un rôle crucial pour faire vivre les enjeux de la non-discrimination au quotidien. Cet engagement local se traduit par l'ouverture et la diversification de lieux d'accueil des personnes au sein de structures dédiées à la lutte contre la discrimination.

En collaboration avec la ville de Marseille, le pôle régional PACA-Corse a décidé d'ouvrir, en octobre 2024, une nouvelle permanence au Centre LGBTQIA+ de Marseille. Cette ouverture s'est accompagnée de l'arrivée d'une nouvelle déléguée dédiée aux questions de discrimination dans le département, qui tient chaque mois une journée de permanence spécifiquement consacrée aux discriminations subies par les personnes LGBTI.

## Partie 2

# RÉTABLIR LES PERSONNES DANS LEURS DROITS ET PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX DROITS

## A. LA FRAGILISATION DU DROIT DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

En 2024, l'institution est restée mobilisée pour prévenir et corriger les effets massifs de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits. Le Défenseur des droits observe en effet, au regard des situations dont il est saisi, l'incapacité des solutions entièrement dématérialisées à s'adapter aux spécificités des situations individuelles. Construites notamment sur la base de formulaires et de procédures automatisées, elles ne permettent pas un échange direct avec un agent afin de corriger rapidement les difficultés ou de trouver des solutions adaptées. Ainsi que l'a encore relevé en 2024 la Défenseure des droits dans un rapport consacré aux droits des usagers du service public, la dématérialisation doit rester une voie d'accès supplémentaire aux services publics, et ne doit pas se substituer aux guichets, aux échanges postaux ou téléphoniques qui doivent demeurer de réelles alternatives pour contacter l'administration.

Le Défenseur des droits est également intervenu pour garantir les droits des usagers dans leurs relations avec les organismes de protection sociale ou ceux chargés de la délivrance de titres ou de l'établissement d'état civil et de filiation, ainsi que pour résoudre certaines situations en matière de droit routier.

## LA DÉMATÉRIALISATION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR VIA L'ANEF : DES GRAVES RUPTURES DE DROITS

Le Défenseur des droits est confronté depuis 2020 à une hausse exponentielle des réclamations relatives au droit des étrangers, devenu le premier motif de saisine de l'institution depuis 2022. L'année 2024 confirme une fois de plus l'accentuation de cette tendance, avec désormais plus d'une réclamation sur trois reçue par l'institution ayant trait aux titres de séjour.

Une très forte majorité de ces réclamations renvoie aux difficultés des ressortissants étrangers à demander l'octroi et surtout le renouvellement de leurs titres de séjour. Ces conditions ont notamment été aggravées depuis 2020 avec le déploiement (dans un objectif de simplification des démarches) de l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF).

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

Le rapport du Défenseur des droits intitulé « L'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers », montre

que l'outil souffre de nombreuses limites qui affectent tant le dépôt que l'instruction des demandes de titres. Les personnes entravées dans leurs démarches peuvent se retrouver, au moins temporairement, sans preuve de leur droit au séjour. Or, la perte de ce droit peut engendrer d'autres ruptures de droits, en particulier économiques et sociaux : perte du droit de travailler, perte d'emploi, suspension de prestations sociales, perte du logement ou encore des difficultés d'accès aux soins.

## LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES USAGERS AVEC LA PROTECTION SOCIALE

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

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

### Proximité

#### **Les délégués du Défenseur des droits : un rôle essentiel pour dénouer les problèmes que rencontrent les usagers avec les services publics**

La très grande majorité des réclamations reçues par les 620 délégués du Défenseur des droits concernent les relations d'usagers avec le service public (+ de 90%).

L'augmentation continue des demandes adressées aux délégués dans le domaine de la défense des droits des usagers des services publics montre que l'institution supplée de plus en plus à la difficulté à entrer en contact avec un agent de service public doté des prérogatives nécessaires pour résoudre les litiges ou les blocages.

À titre d'exemple, un délégué a traité la situation d'une allocataire de prestations sociales à la suite d'un contrôle de la caisse qui a révélé la non-déclaration de revenus provenant de la vente de vêtements sur des plateformes en ligne ainsi que les intérêts de livrets d'épargne. Le délégué est intervenu en médiation auprès de la caisse pour obtenir la liste détaillée des montants retenus qui étaient supérieurs aux montants reçus des ventes et intérêts perçus par l'allocataire. Après son intervention, l'allocataire a bénéficié d'une remise de dette de 50 % et la qualification de fraude a été levée.

## LE RESPECT DES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS FACE AU DÉPLOIEMENT DES ALGORITHMES ET SYSTÈMES D'IA

Face au nombre croissant de décisions administratives individuelles prises sur la base de résultats livrés par des algorithmes ou systèmes d'IA, le Défenseur des droits s'intéresse dans un rapport publié au mois de novembre 2024 (« Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? ») aux risques qu'induit cette algorithmisation des services publics pour les droits des usagers.

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

Lorsqu'une décision administrative est dite « partiellement automatisée », un agent public doit effectuer une action positive, concrète et significative. La Défenseure des droits relève cependant que cette intervention se révèle parfois inexistante – comme c'est le cas pour



la procédure d'affectation en lycée Affelnet, ou encore de Parcoursup. Elle peut être parfois biaisée, car les personnes qui interviennent dans la prise de décision individuelle ont tendance à avaliser les résultats produits par le système sans les questionner.

Quand il a pris une décision fondée sur un traitement algorithmique, le service public responsable doit par ailleurs, et sauf exception, fournir un certain nombre d'informations à l'utilisateur concerné, mais également au public.

Cette exigence légale de transparence, qui découle d'un principe constitutionnel, doit permettre de comprendre cette décision pour pouvoir en débattre, voire la contester utilement. Sur ce point, la Défenseure des droits constate également que les obligations d'information sont parfois peu ou mal respectées.

## Focus

### **DROITS DES PERSONNES DÉTENUES**

Le Défenseur des droits constate une augmentation importante des sollicitations des personnes détenues, notamment via le numéro d'appel gratuit qu'il a mis en place (le 3141) et les saisines des délégués.

#### ***Un recueil de fiches pratiques destiné aux personnes détenues : un accompagnement pour sensibiliser et protéger***

Face à l'ampleur des difficultés et des atteintes aux droits fondamentaux des personnes détenues, le Défenseur des droits a publié en novembre 2024 le recueil de fiches pratiques « Faire respecter mes droits en prison » pour les aider à mieux connaître et faire valoir leurs droits.

Ce recueil de 52 fiches pratiques, rédigé dans un langage clair et accessible, diffusé dans toutes les bibliothèques des établissements pénitentiaires, a pour objectif d'expliquer aux personnes détenues que leur détention ne les prive pas de leurs droits (tels que voir leur famille, se marier, voter ou effectuer des démarches administratives) et la façon dont l'institution peut intervenir le cas échéant.

À l'occasion de la diffusion du guide, la Défenseure des droits a également adressé une communication aux pouvoirs publics pour les alerter sur l'urgence de prendre des

mesures visant à respecter la dignité des personnes détenues, et garantir leur accès aux services publics.

#### ***L'action des délégués et des JADE en milieu pénitentiaire***

En 2024, le Défenseur des droits a renforcé sa présence dans les 187 établissements pénitentiaires, avec un accent particulier sur les structures d'accompagnement vers la sortie et les unités hospitalières spécialisées.

Grâce à la présence de 160 délégués, 9 270 sollicitations ont été reçues, marquant une hausse de 12,5 % par rapport à 2023. Ces délégués facilitent l'accès aux droits des détenus et interviennent sur des questions telles que l'accès aux soins, les erreurs administratives ou l'organisation des transferts. Ils offrent ainsi aux personnes détenues une écoute précieuse et un lien avec l'extérieur. Par leur présence régulière et directe, ils incarnent concrètement l'action du Défenseur des droits au sein des lieux de détention.

En complément, les actions de l'institution en milieu pénitentiaire ont bénéficié aux mineurs incarcérés. Pour la première fois, les jeunes ambassadeurs des droits ont passé une semaine avec eux au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis pour les sensibiliser à leurs droits et à l'égalité.

## B. PROTÉGER LES DROITS DE L'ENFANT

Malgré les textes protecteurs de la déclaration de Genève de 1924 et de la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, ratifiée par la France en 1990, qui garantit la protection des droits de tous les enfants, force est de constater que ceux-ci et l'intérêt supérieur sont encore très insuffisamment pris en compte dans leur vie quotidienne. Le fossé entre les droits énoncés et les droits effectifs persiste. Dans un contexte où les inégalités sociales se creusent, où la précarité augmente et où le numérique et les systèmes d'intelligence artificielle s'imposent partout, les risques d'atteintes aux droits de l'enfant doivent nous alerter.

### LE DROIT À L'ÉDUCATION : DE NOMBREUX ENJEUX ENCORE EN QUESTION

On observe toujours une différence entre les textes, qui consacrent un droit inconditionnel à l'éducation, et leur mise en pratique. Aujourd'hui, le service public n'est pas à la hauteur de l'engagement pourtant garanti par le droit : les entraves et les discriminations demeurent dans l'accès à l'école pour de nombreux enfants, et notamment ceux en situation de handicap, qui subissent d'importantes ruptures de droits dans leur parcours scolaire.

#### **Handicap : un accompagnement humain toujours insuffisant**

Les enfants en situation de handicap sont chaque année plus nombreux à intégrer l'école. Cependant, cette scolarisation est, en réalité, encore insuffisamment adaptée à leurs besoins sur tout le temps scolaire et a un impact sur la régularité de leurs apprentissages et de leurs liens sociaux.

Dans son avis au Parlement n°24-03, la Défenseure des droits a souligné l'avancée législative de la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain de ces enfants sur la pause méridienne tout en regrettant que son extension ne s'applique pas sur les temps périscolaires.

De même, l'effectivité des heures de cours des enfants en situation de handicap, malgré une notification de la MDPH prévoyant un accompagnement humain sur tout ou partie du temps scolaire, se heurte à la réalité de difficultés de recrutement et d'attractivité du métier des AESH.

#### **Des lycéens sans affectation au lycée : une rupture du droit à l'éducation**

Depuis qu'elle a décidé de se saisir et d'enquêter sur ce sujet, à la rentrée scolaire de septembre 2022, la Défenseure des droits constate que, faute de place pour les accueillir, de nombreux élèves ont fait face à d'importantes difficultés pour poursuivre leur scolarité au lycée. Ces jeunes subissent une absence ou un retard d'affectation pendant une période plus ou moins longue, en les laissant dans une grande incertitude.

Plusieurs recommandations de la Défenseure des droits ont été suivies par le ministère de l'Éducation nationale mais des évolutions restent encore à prévoir, notamment concernant l'avancée du calendrier des tours Affelnet.

De trop nombreux élèves pâtissent à la fois des contraintes de moyens et d'organisation de l'institution scolaire et du manque d'adaptation de l'institution scolaire à leurs besoins. Cela va à l'encontre des principes d'égalité et d'adaptabilité du service public : c'est au service de l'éducation de s'organiser en fonction des élèves et non l'inverse.

### LE DROIT DES ENFANTS À UN ENVIRONNEMENT SAIN : LES CONSÉQUENCES DE LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES DROITS DES ENFANTS

Le rapport annuel 2024 sur les droits de l'enfant, « Le droit des enfants à vivre dans un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir », met en lumière les atteintes aux droits humains les plus fondamentaux – droits à la vie, à la sécurité, à la santé, au logement, ou encore, à la dignité – et souligne l'urgence d'agir face à la gravité



des risques que font courir les dégradations environnementales sur les populations les plus vulnérables, au premier rang desquelles figure la jeunesse.

En effet, il est primordial de prendre en compte la particulière vulnérabilité des enfants dans la définition des politiques publiques et d'initier un traité international contraignant pour la protection de l'environnement.

Il s'agit également de garantir l'accès des enfants aux ressources vitales telles que l'eau potable, l'air, une alimentation saine mais aussi de leur apporter un cadre de vie respectueux qui va de la qualité des logements aux aménagements des espaces publics à hauteur d'enfants en passant par l'accompagnement psychologique des enfants victimes de catastrophes naturelles.

Enfin, le rapport souligne l'enjeu de l'accès de l'éducation à la protection de l'environnement afin de mieux accompagner les enfants face à une inquiétude grandissante, qui entrave leur épanouissement, leur émancipation et leur capacité à se projeter dans l'avenir.

### **LA PROTECTION DE L'ENFANCE : UN ENJEU IMMENSE POUR PRÈS DE 400 000 ENFANTS**

En 2024, 3 073 dossiers en matière de défense des droits de l'enfant ont été instruits, dont 18 % relatifs à la protection de l'enfance, soit environ 550 dossiers.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations faisant état de décisions de justice non exécutées, de non-respect du droit de visite médiatisé d'un parent à son enfant, de maltraitements d'enfants en établissement ou famille d'accueil non prises en compte par l'autorité de contrôle, de refus de prise en charge de mineurs non accompagnés, des accueils d'enfants dans des lieux non autorisés par la loi (hôtels, gîtes...), d'enfants en situation de handicap dont la prise en charge est inadaptée, etc. La Défenseure des droits constate et déplore que l'intérêt de l'enfant est loin d'être une considération primordiale dans les décisions qui le concernent.

Elle préconise à la fois d'agir sur une meilleure coordination entre les différents acteurs en faveur des enfants et des familles et de mieux accompagner ces dernières. Elle recommande aussi la mise en place de politiques publiques efficaces en matière de prévention et un meilleur accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs.

### **Proximité**

#### ***Les jeunes ambassadeurs des droits : des jeunes parlent aux jeunes de leurs droits***

En service civique pendant 9 mois auprès du Défenseur des droits, ils sensibilisent les enfants et les adolescents à leurs droits et à l'égalité, participant à la lutte contre les stéréotypes et à l'apprentissage de l'analyse critique. L'objectif du dispositif est de :

- promouvoir les droits de l'enfant ainsi que l'égalité et la non-discrimination ;
- informer sur le rôle et les compétences du Défenseur des droits ;
- sensibiliser aux droits, développer l'esprit de citoyenneté.

Les jeunes ambassadeurs des droits (JADE) interviennent dans tous les lieux d'accueil des enfants, comme les établissements scolaires et accueils de loisirs, les structures de l'aide sociale à l'enfance, les hôpitaux et structures spécialisées, les centres éducatifs fermés, etc.

## C. GARANTIR LE RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE PAR LES PROFESSIONNELS DE LA SÉCURITÉ

Un contrôle externe indépendant, impartial et rigoureux du respect de la déontologie des forces de sécurité est essentiel pour maintenir la confiance du public. En 2024, le Défenseur des droits a poursuivi cette mission avec la plus grande exigence : 90,8 % des saisines n'ont révélé aucun manquement déontologique, mais 9,2 % ont conduit à des conclusions de manquements, dont onze affaires graves transmises pour d'éventuelles poursuites disciplinaires. Chaque dossier fait l'objet d'une enquête minutieuse et basée sur le principe du respect du contradictoire afin de formuler des recommandations solides pour prévenir la répétition des manquements et garantir la protection des droits fondamentaux des personnes.

### DES DÉFAILLANCES DANS LE CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE ALIMENTANT LA DÉFIANCE DU PUBLIC

L'expertise déontologique du Défenseur des droits a permis, au fil des années, de mettre en évidence le sentiment de défiance du public envers les forces de l'ordre. Ce sentiment est souvent accentué par un défaut de contrôle hiérarchique, pourtant essentiel pour garantir la crédibilité et la légitimité des interventions. En 2024, le Défenseur des droits a relevé plusieurs manquements à ce contrôle, notamment dans la décision n° 2024-087. Ce dossier concernant la finale de la Ligue des Champions en mai 2022 au Stade de France met en évidence l'usage disproportionné de gaz lacrymogènes, l'absence de vérifications rigoureuses après leur utilisation, ainsi que l'incapacité des forces de sécurité à protéger les supporters. La Défenseure des droits souligne que les autorités n'ont pas exercé une supervision suffisante de l'action des agents sur le terrain.

## LA NÉCESSITÉ D'ASSEOIR UNE CONFIANCE RÉCIPROQUE ENTRE LA POLICE/ GENDARMERIE ET LA POPULATION

L'étude « Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers », soutenue par le Défenseur des droits, montre que les policiers, qui connaissent des conditions de travail difficiles et une formation insuffisante à la gestion des relations avec la population, expriment une confiance assez faible envers le public. Ils manifestent une conception principalement répressive du métier et ont un rapport contrasté à l'usage de la force. Des différences sont constatées entre policiers et gendarmes. La légitimité du contrôle de l'action notamment est mieux enracinée chez les personnels de la gendarmerie.

Ces résultats mettent en lumière le besoin de renforcer la formation initiale et continue des agents pour améliorer la relation avec le public et favoriser la désescalade de la violence.

### DÉTECTION DE LA SOUMISSION CHIMIQUE PAR LES FORCES DE L'ORDRE : LES RECOMMANDATIONS DE LA DÉFENSEURE DES DROITS

Le Défenseur des droits a été saisi par une femme de 30 ans se plaignant des conditions dans lesquelles elle a été prise en charge par des policiers. Retrouvée désemparée, sans manteau ni effets personnels, elle présentait des symptômes pouvant évoquer une soumission chimique. Malgré ces indices, les policiers n'ont pas jugé nécessaire de réaliser des tests biomédicaux pour différencier une alcoolisation massive d'une éventuelle soumission chimique (décision n° 2024-215).

Après enquête, la Défenseure des droits a jugé que les policiers n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour détecter une agression sexuelle potentielle, cette situation révélant ainsi de profondes lacunes dans l'identification des situations de vulnérabilité. Elle recommande au ministre de l'Intérieur et de la Justice que des mesures efficaces soient prises en vue d'améliorer les techniques de détection de la soumission chimique, notamment en sensibilisant les services de police dans le cadre de leurs formations et en facilitant l'accès à des kits de détection dans les commissariats.

## LE RÔLE CENTRAL DE LA FORMATION

En 2024, près de 4 000 élèves-gardiens de la paix, dans 11 écoles, ont été formés aux règles déontologiques par le Défenseur des droits. La formation dispensée vise à présenter les compétences de l'institution en matière de contrôle du respect de la déontologie de la sécurité et de lutte contre les discriminations et à faire évoluer les pratiques dans ces domaines.

L'institution a également sensibilisé des agents de la SNCF et de la police municipale aux enjeux de déontologie et de discrimination, contribuant ainsi à sécuriser les pratiques professionnelles.

### Proximité

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

Depuis 2015, des délégués du Défenseur des droits - 43 en 2024 - sont spécifiquement chargés d'intervenir en médiation pour résoudre les litiges liés à certains manquements à la déontologie des forces de sécurité. Leurs interventions sont relatives aux refus de dépôt de plainte ou aux propos déplacés de la part de fonctionnaires de la police nationale ou de militaires de la gendarmerie nationale.

En 2024, 8 % des réclamations traitées dans ce domaine concernaient des refus d'enregistrement de plainte, ce qui souligne l'importance de cette médiation pour rétablir la confiance et garantir les droits des citoyens. Ces délégués, présents partout en France, sont des interlocuteurs pertinents pour résoudre ces différends qui nuisent à la relation entre les forces de sécurité et la population.

## D. ACCOMPAGNER ET PROTÉGER LES LANCEURS D'ALERTE

### UNE ACTIVITÉ DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE CONSOLIDÉE

Le Défenseur des droits est au cœur du dispositif de protection des lanceurs d'alerte.

La loi du 21 mars 2022 conforte et redéfinit la mission d'accompagnement et de soutien du Défenseur des droits en lui permettant d'intervenir au plus tôt auprès du lanceur d'alerte en certifiant qu'il peut bénéficier de la protection prévue par les textes.

Le Défenseur des droits est aussi l'une des 41 autorités externes chargées de traiter les alertes. Ses compétences dans le domaine des lanceurs d'alerte contribuent ainsi à la réussite de ses autres missions que sont la lutte contre les discriminations, les atteintes aux droits de l'enfant, la défense des droits des usagers des services publics et le respect de la déontologie par les forces de sécurité.

Le Défenseur des droits peut être aussi saisi pour prendre position sur la qualité de lanceur d'alerte d'une personne. La certification est un avis, dans lequel le Défenseur des droits prend position sur la qualité de lanceur d'alerte d'un individu. Cet avis indique pourquoi la personne réunit les conditions pour bénéficier d'une protection en qualité de lanceur d'alerte.

Adressée au lanceur d'alerte, la certification est un document qui lui permettra, le cas échéant, de faire valoir (devant un employeur, devant le juge) qu'il ne doit subir aucunes représailles en lien avec son signalement.

Le Défenseur des droits, sollicité de façon croissante, a reçu de très nombreuses demandes d'accompagnement et de traitement des signalements en 2024. Les réclamations traitées par l'institution, au nombre de 519, sont en hausse de 70% par rapport à 2023.

## **UN PREMIER RAPPORT BISANNUEL SUR LA PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE**

Fort de l'expérience acquise dans le cadre du traitement de ces demandes et du travail d'analyse qu'il mène conjointement avec l'ensemble des autorités externes, le Défenseur des droits dresse un premier bilan de la situation en France pour la période 2022-2023.

Ce rapport salue des avancées dans l'application du nouveau dispositif de protection des auteurs de signalements et du traitement de leurs alertes par les autorités désignées mais appelle à mieux soutenir les auteurs de signalement, notamment financièrement, ainsi qu'à concrétiser le droit de l'alerte par une meilleure information du public.

Il souligne également les lacunes persistantes dans le cadre actuel, notamment s'agissant du périmètre de la protection, qui devrait inclure les personnes morales ou concerner, avec les adaptations nécessaires, le domaine de la défense nationale. En matière d'accompagnement, il pointe le manque effectif de soutien psychologique et financier des auteurs de signalements.

Le Défenseur des droits relève par ailleurs la nécessité impérieuse d'entreprendre des actions de communication sur le statut du lanceur d'alerte, trop souvent méconnu, et les conditions légales à remplir pour bénéficier d'une protection.

# LE RÔLE DU DÉFENSEUR DES DROITS

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

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

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

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

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

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

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

# LES MODES D'INTERVENTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

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

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

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





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

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

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

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





Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

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

