La Revue des droits de l'homme

Actualités Droits-Libertés

Robin Médard

A l'heure du bilan quinquennal, quels enjeux stratégiques pour le Défenseur des droits ?

Défenseur des droits (DDD)

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Robin Médard, « A l'heure du bilan quinquennal, quels enjeux stratégiques pour le Défenseur des droits ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 11 mai 2016, consulté le 12 mai 2016. URL : http://revdh.revues.org/2080

Éditeur : Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF)
http://revdh.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://revdh.revues.org/2080
Document généré automatiquement le 12 mai 2016.
Tous droits réservés

Robin Médard

A l'heure du bilan quinquennal, quels enjeux stratégiques pour le Défenseur des droits ?

Défenseur des droits (DDD)

1 Si « Robert Badinter a raison de dire que la France est le pays de la Déclaration des droits de l'Homme plus que celui des droits de l'Homme »[1], certaines institutions s'échinent à inverser l'assertion. La CNCDH et le Défenseur des droits sont de ceux-là. Face à la multiplication des fronts et des brèches à la protection des droits fondamentaux, l'actuel Défenseur des droits se revendique précisément comme « l'acteur de la mise en place des droits et libertés de chacun »[2]. Certes, ses récentes interventions publiques illustrent la transversalité de sa mission autant que son absolue nécessité[3]. Néanmoins, comme il le relève dans son rapport annuel, l'ampleur de la tache en matière d'effectivité des droits[4] demeure un chantier de tous les jours.

2 Entre rupture et continuité, il dresse dans ce rapport un inventaire des entraves persistantes en matière d'accès aux droits ainsi que des violations ayant structuré son office en 2015. Rupture tout d'abord en raison des circonstances tragiques ayant ensanglanté les mois de janvier et novembre, occasionnant de manière connexe une recrudescence des mesures sécuritaires de nature à exiger une vigilance accrue. Rupture ensuite au regard de la « crise de l'asile »[5] qui, bien que moins marquée au sein du rapport, a également mobilisé les services de l'institution en 2015[6]. Continuité en revanche au constat de l'ancrage de problématiques pourtant fustigées depuis des années par le Défenseur des droits et la CNCDH qui témoigne au mieux d'un désintérêt, au pire, d'une résistance des pouvoirs publics. À cet égard, les premiers mois de l'exercice 2016 fournissent généreusement les éléments du prochain rapport annuel : placement d'un enfant de huit ans durant douze jours en zone d'attente à Roissy[7], insuffisance de protection des mineurs isolés à Calais[8], recours abusifs aux armes de force « intermédiaire », revendication des contrôles au faciès comme principe légitime de l'action policière[9]... Trois mois après la publication du rapport, les considérations du Défenseur des droits n'ont guère perdu en actualité.

3 En dépit d'une nouvelle présentation formelle, toujours complexe[10] mais extrêmement détaillée, ce rapport d'activité permet d'énumérer l'ensemble des réalisations. **Maintenant une activité constante** (480 mesures significatives engagées[11] et 300 décisions), **le Défenseur des droits a particulièrement consolidé ses interactions avec le Parlement** (29 avis sur demande[12]) et **avec les juridictions** (101 observations en justice[13], entrainant une augmentation des transactions « à la barre »). **À plus forte raison, il amorce un virage décisif avec 109 propositions de réformes**, **ce qui témoigne à la fois d'une orientation stratégique forte et de la restructuration interne caractérisée par la montée en puissance du département « Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits ».** Après les phases graduelles de transition, d'installation et de pérennisation[14], la démarche proactive semble résolument renforcée au sein d'une institution « désormais en ligne et en état de marche dans ce domaine »[15]. Concernant les quatre sphères de compétence qui façonnent sa mission, les dynamiques sont partagées. À court terme, tous les domaines connaissent une augmentation des réclamations exceptée la protection de l'enfance (- 6 %). À moyen terme, **les services publics et la déontologie des forces de sécurité[16] génèrent une forte augmentation des saisines**. En revanche, **la protection de l'enfance et la lutte contre les discriminations révèlent un tassement des sollicitations** avec une perte de 16 points en comparaison des dynamiques constatées entre 2013 et 2014[17].

4 Sur le fond, l'extrême diversité et à la quantité des actions conduites par le Défenseur des droits rendraient illusoire toute tentative de restitution ayant prétention à l'exhaustivité ou même à la représentativité synthétique[18]. À défaut, à l'heure du bilan quinquennal, qu'il nous soit permis

a minima de mettre en lumière quelques enjeux stratégiques qui semblent déterminants en vue de la réalisation future de sa mission.

5 Au niveau international, comme l'illustre la thématique du récent congrès de l'Institut international de l'Ombudsman (« Human rights challenges now : the Ombudsman facing threats »[19]), la seule pérennité du cadre d'action des institutions de protection des droits et libertés peut fréquemment s'avérer menacée. Des préoccupations émergent au regard du nombre croissant des atteintes à l'indépendance ou des cas de sous-financement de ces institutions. Ce dernier phénomène, parfois caractérisé sous les traits du « neo liberal backlash »[20], ne s'arrête pas aux frontières des pays démocratiques, même attachés historiquement à la défense extra-juridictionnelle des droits[21]. Plus rarement, lorsque la réduction des violations est significative[22] – ou erronément supposée[23] – des critiques peuvent émerger quant à une prétendue obsolescence de ces institutions (Ombudsman, INDH[24]…). Relativement virulentes en France lors des débats liés à la disparition de la HALDE[25], ces critiques semblent reléguées à l'évanescence au sujet de son successeur. Le Défenseur des droits bénéficie d'une dotation budgétaire équivalente à celles des autorités absorbées en 2011[26] et se trouve globalement épargné par ce qu'il désigne comme une dynamique réelle de réduction des dépenses publiques qui, sous couvert de « rationalisation des modes de gestion » et de « maîtrise des coûts », contribue à une dégradation préoccupante de l'accessibilité et de la qualité des services publics[27]. En parallèle, il semble avoir trouvé ancrage et légitimité au sein des paysages politique et institutionnel français. Pour autant, de nombreux défis persistent et, dans la perspective évoquée supra, il serait possible d'en saisir quelques-uns à la lueur des indications fournies par le rapport annuel. À cet effet, il conviendrait en premier lieu d'insister sur **l'enjeu inédit que représente sa fonction d'inhibition lorsqu'il se trouve confronté à l'engouement sécuritaire des pouvoirs publics (1°/).** Dans une démarche non plus réactive mais préventive, c'est à l'inverse à **une fonction de catalyseur qu'aspire l'institution en vue de dynamiser les saisines et bousculer une situation criante de non-recours aux droits qui mine le potentiel de sa mission (2°/).** Enfin, face à divers blocages, c'est sa **capacité à concrétiser des luttes en dépit de résistances politiques appuyées ou à formuler des réponses à des défis techniques persistants** qui semble pouvoir contribuer, en partie, à une efficacité institutionnelle accrue au service des droits et libertés (3°/).

1°/- L'enjeu d'inhibition face à l'engouement sécuritaire : un rôle de garde-fous

6 Thème central de l'exercice 2015, les mesures adoptées au nom de la sécurité possèdent une intensité et une variété rarement égalées (e.g. renseignement[28], mesures de maintien de l'ordre[29], lutte contre les incivilités et les actes terroristes dans les transports[30], état d'urgence, projet de loi constitutionnelle, réforme pénale, etc.). Une lecture transversale du rapport permet de déceler deux préoccupations essentielles du Défenseur des droits ayant impulsé en réaction des tentatives de pondération.

7 La première est relative à la sécurité juridique et au maintien de l'État de droit. Elle consiste à relever et signaler les insuffisances des garanties législatives face aux nouvelles attributions ainsi qu'à éviter une coloration sécuritaire durable de l'outil législatif qui conduirait à une normalisation de l'exception. Ainsi, fut dénoncée l'absence de clarté entourant les circonstances et les conditions d'habilitation de la puissance publique dans le recours aux techniques de surveillance prévues par la loi sur le renseignement, à quoi s'ajoutaient des carences lors des contrôles de la CNCTR et du Conseil d'État. Au sujet de l'opération « Sentinelle », l'institution relève également un régime juridique extrêmement flou dans la mesure où les militaires patrouillent sans disposer de compétence de police administrative ou judiciaire et en l'absence de règles précisément déterminées encadrant le recours à la force. En sus, a pu être questionnée la dynamique de durcissement inopportun du droit commun, que ce soit par l'intermédiaire : du mélange des genres au sein d'une même loi entre lutte contre les incivilités et actes terroristes, questionnant le rapprochement inadéquat tant des degrés de gravité des objets que de la permanence des menaces qu'ils constituent[31] ; de la proposition

de « dispositifs exorbitants » conférant des prérogatives coercitives relevant de missions de sécurité publique et du code de la sécurité intérieure à des agents privés relevant du code des transports ; ou, plus récemment, du durcissement du droit commun via le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale (e.g. renforcement des contrôles d'identité, inspections et fouilles, modification du cadre légal de recours à la légitime défense). À cet égard, le Défenseur des droits tranche sans ambages : « il semble qu'un glissement s'opère vers un régime d'état permanent de crise caractérisé par une restriction durable de l'exercice des droits et des libertés. Cela ne saurait se faire sans un débat public réel et prolongé auquel le Défenseur des droits prendra part en vertu de sa mission constitutionnelle »[32].

8 La seconde préoccupation repose sur le recours excessif à la coercition. Sont ici en cause tant les opérations courantes de maintien de l'ordre que les initiatives prises sur le fondement de l'état d'urgence. Dans le premier cas, les griefs concernent essentiellement des mesures comme l'« encagement »[33] ou, plus tragiquement, le recours aux armes de force « intermédiaire » dont les lanceurs de balle de défense flashball superpro® et LBD40. L'insuffisance de formation des agents, l'imprécision du premier et la gravité des lésions provoquées – dont infirmités permanentes récemment illustrées[34] – ont en conséquence fait l'objet d'une recommandation spécifique[35]. Dans le cas des mesures prises en application de l'état d'urgence, le suivi du Défenseur des droits a permis de faire remonter plusieurs cas de recours disproportionnés à la force (e.g. perquisitions de nuits abusives, dispositifs policiers massifs injustifiés, dégradations matérielles, violences physiques et verbales à caractère discriminatoire, absence de prise en compte de la vulnérabilité des enfants présents[36])[37]. Au Défenseur des droits de conclure : « au vu de l'objectif poursuivi […] et des résultats obtenus à ce jour[38], la commission de contrôle parlementaire devrait s'interroger sur l'efficacité opérationnelle de l'état d'urgence et se demander si, finalement, l'objectif poursuivi n'aurait pas pu être atteint, en restant dans le régime de droit commun plus respectueux de l'état de droit et des libertés fondamentales »[39].

9 Le défi principal que pose – et continuera de poser – cette fonction d'inhibition des pouvoirs publics demeure probablement son efficacité. À ce jour, l'écho apporté à ces mises en garde ne témoigne guère d'une grande réceptivité des interlocuteurs : prolongation de l'état d'urgence du 26 février au 26 mai[40] et très certainement au-delà[41] ; adoption de la loi relative à la lutte contre les incivilités et les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs portant application de l'art. L613-2 du code de la sécurité intérieure aux agents de services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP ; normalisation du port d'arme hors-service pour les fonctionnaires de police[42] ; annonce de l'octroi d'un marché public d'un montant inédit de 5 570 600 euros pour environ 115 000 munitions de lanceurs de balles de défense, essentiellement destinées aux opérations de police[43]… Fort heureusement, il est des terrains de collaboration plus prolifiques pour le Défenseur des droits. Néanmoins, sa capacité future à renforcer sa « fonction tribunicienne »[44] en pesant davantage sur le plan décisionnel semble constituer une issue déterminante, cela, en dépit de l'importance du clivage et, en conséquence, de la difficulté de la tâche de persuasion.

2°/- La main tendue du Défenseur des droits : dynamiser les saisines face à une situation de non-recours aux droits

10 Peu de doutes subsistent à cet égard à la lecture du rapport : la priorité du Défenseur des droits à compter de 2016 sera celle de l'accès et du recours aux droits. Ce faisant la stratégie institutionnelle se trouve recentrée autour de l'impératif d'effectivité[45] pour compenser « l'écart entre la situation de fait des réclamants et les droits dont ils peuvent bénéficier »[46]. Dans l'optique assumée de « réalisation des droits », **deux chantiers cruciaux semblent émerger du rapport**.

11 Dans un premier temps, le Défenseur des droits s'attache au **ciblage de vulnérabilités particulières entravant l'accès aux droits**. Une place particulière est accordée aux **vulnérabilités géographiques** (e.g. accès aux services publics, discriminations auxquelles

font face les habitants des quartiers défavorisés et les ultramarins[47]. Est également soulevée une problématique plus récente liée aux six millions de personnes confrontées à la « **précarité numérique** » reposant notamment sur l'inégalité des moyens de communication et la dématérialisation des services publics. Des **« facteurs personnels »** (e.g. demandeurs d'emploi, personnes handicapées, demandeurs d'asile) complètent le constat et révèlent les carences béantes en matière de droit au logement, de droit à l'hébergement d'urgence, à la scolarisation, à l'accessibilité des bâtiments publics, etc.

12 C'est ensuite **la compréhension des facteurs de non-recours aux mécanismes de protection des droits** qui mobilise l'institution. Jacques Toubon précise en ce sens, dès les premières lignes du rapport : « [c]e que j'ai dénoncé, dès mon entrée en fonctions, comme le non-recours aux droits et aux services publics, et au Défenseur des droits qui constitue l'une des voies d'accès, fait l'objet de ma principale préoccupation […]. C'est ma priorité ». Concrétisant ces intentions, une enquête est actuellement conduite sur un échantillon de 5 000 personnes afin de « mesurer et caractériser les situations de non recours », et en particulier l'écart entre les discriminations situationnelles et les discriminations auto-reportées[48]. Ainsi, **en écho à l'absence de réception sociale, la mission du département « Promotion de l'égalité et accès aux droits » vise en premier lieu à promouvoir la connaissance des dispositifs juridiques** « à travers des démarches d'information des publics concernés [et] des actions de sensibilisation et de formation des acteurs, associatifs et professionnels »[49]. En outre, est souligné **l'effet dissuasif de la complexité des dispositifs affectant cette fois l'impact social soit le choix de la mise en mouvement des mécanismes de protection**. Au constat de ce phénomène, **transparaît une certaine frustration face à la faiblesse de l'appréhension des discriminations, suggérant une sous-utilisation des services de l'institution[50]**.

13 À souligner toutefois que la méconnaissance des dispositifs juridiques et la complexité des recours ne sauraient expliquer à eux seuls ce différentiel. Dans une étude de 2010 relative aux minorités et la discrimination au sein de l'UE, l'Agence des droits fondamentaux situait respectivement ces facteurs aux troisième et cinquième rangs des cinq principales causes de non signalement. Concernant les deux motifs essentiels : 63 % des personnes discriminées estimaient qu'un signalement « n'apporterait ou ne changerait rien » et 40 % d'entre elles banalisaient le phénomène, l'estimant « normal » car fréquent[51]… Également esquissée par le baromètre sur la discrimination en emploi (vague 7)[52], **cette double dynamique de désenchantement et de normalisation interroge de surcroît l'opportunité de politiques publiques davantage axées sur une logique d'empowerment**. À ce titre, le volontarisme manifesté par le Défenseur des droits ne saurait être que vivement salué[53] et devrait opportunément permettre, dans un premier temps, de **faire émerger des données liées à l'ampleur et à la nature des violations, aux profils des personnes susceptibles de le saisir ainsi qu'aux motivations expliquant le différentiel.** Reste à savoir, dans un second temps, quel sera la réaction apportée à cette main tendue du Défenseur des droits, aspirant ouvertement à se faire le porte-parole de voix jusqu'alors difficilement perceptibles.

3°/- Face aux blocages politiques et techniques : quelles orientations stratégiques ?

14 À l'occasion des 25 ans de la CIDE, la centralité de la protection de l'enfance au cours de l'exercice 2015 fut l'occasion de plusieurs avancées significatives telles la mise en place d'une vaste campagne de labellisation[54] et la ratification du protocole additionnel à la Convention permettant la saisine directe du Comité après épuisement des voies de recours internes[55]. Néanmoins, **certains terrains de la protection de l'enfance témoignent davantage d'un état de stagnation en dépit de signalements réguliers.** Tel est notamment le cas des **mineurs isolés étrangers**[56] – plus encore à Mayotte[57] – en proie à la rétention administrative[58], aux entraves à l'accessibilité de la justice[59], aux absences de prise en charge par l'ASE[60] et soumis à des tests osseux obsolètes en vue de la détermination de leur minorité[61]. Tout cela de façon régulière et en l'absence d'évolution favorable et significative dans le traitement juridique et politique de leur situation[62]. Cette configuration de blocage persistant, dont la situation des

MIE n'est qu'une illustration, **interroge l'impact potentiellement négatif sur l'institution elle-même d'une absence de réaction majeure face aux dénonciations répétées.** Sans nier l'importance concomitante d'avancées mesurées et progressives, utiles au traitement de problématiques systémiques et à la modernisation des pratiques, l'enjeu stratégique d'un progrès plus flagrant serait de ne pas enfermer l'institution, sur ces problématiques, dans un rôle de Cassandre de la République, certes méritoire mais inachevé.

15 **Dans d'autre cas, les blocages s'avèrent moins le fruit d'une indolence à l'épreuve du temps que de la cristallisation de postures politiques**. Quoique dénoncés depuis quelques années déjà[63], **les contrôles au faciès** constituent un autre enjeu de taille du calendrier de l'institution. Impliquée avec succès dans le processus judiciaire en tant qu'amicus curiae[64], elle avait formulé des invitations non équivoques à l'endroit des pouvoirs publics concernant l'importance d'une traçabilité des contrôles et de l'encadrement de la pratique des contrôles sur réquisition[65]. En dépit de cette position et de la condamnation de l'État par la Cour d'appel pour faute lourde dans cinq dossiers[66], qui offrait l'occasion d'une avancée politique majeure, la réaction gouvernementale semble diamétralement opposée et les réticences persistantes[67]. Certes, le Défenseur des droits rassure par ses observations en justice ou lorsqu'il relève « l'effacement du paradigme de la lutte contre les discriminations, notamment celles fondées sur l'origine, dans l'agenda politique et le débat public » et la « nécessité de conduire de nouveau une politique active »[68] en la matière. Toutefois, à l'instar de la thématique sécuritaire, **la nécessité de peser davantage sur le processus décisionnel sans toutefois bénéficier de prérogatives contraignantes interroge sur l'orientation stratégique à opposer en écho : renforcement du travail pédagogique auprès des pouvoirs publics – quitte à frôler l'abnégation – ou rehaussement du niveau de virulence pour une stratégie plus offensive – mais non assurée d'une efficacité plus grande – ?** Pour nuancer cette proposition aux tendances manichéennes, soulignons que de nombreux facteurs externes, notamment le renom croissant de l'institution auprès de son public, pourraient en complément constituer des facteurs indirects renforçant l'autorité de ses positions[69].

16 **Au-delà de l'influence sur les politiques publiques, le gain d'efficacité de l'action en interne du Défenseur des droits constitue un autre enjeu, fortement lié au dépassement des résistances d'ordre technique, freinant l'appréhension et le traitement des discriminations.** La **volonté manifestée à cet égard d'approfondir la compréhension des dimensions systémique et intersectionnelle de la discrimination[70] marque une perspective salutaire**, à ce jour trop peu exploitée en France[71]. Cette volonté fait directement écho au constat de l'« urgence à combattre les stéréotypes et les discriminations massives » en apportant une « réponse collective, préventive et systémique »[72]. Il n'est par ailleurs pas impossible que le développement de ce nouvel angle d'attaque puisse conduire à considérer l'opportunité d'une extension ou d'un durcissement des prérogatives de l'institution. Le rapport annuel relève à cet effet que, lorsqu'il « constate des discriminations systématiques ou un risque discriminatoire global au-delà de la situation individuelle examinée, le Défenseur tente de faire évoluer ces pratiques à travers des recommandations générales inscrites dans ses décisions. Néanmoins ses recommandations ne sont pas contraignantes »[73]. **Cette volonté d'évolution stratégique en interne pourrait in fine chercher un reflet au sein du droit positif,** au-delà même de l'instauration d'une action de groupe[74] (e.g. prérogatives du Défenseur des droits, définition légale de la discrimination systémique, mode de preuve admis, etc.). En parallèle, **le régime de preuve s'apparente également à un défi considérable en ce qu'il cristallise une certaine impuissance face aux exigences procédurales**[75]. Recours au pouvoir d'audition[76], vérification sur place, méthodes des panels de comparaison, testing[77], recommandation de la conservation par les recruteurs des informations collectées dans le cadre des procédures d'embauche sur cinq ans… le rapport annuel témoigne de la diversité des pistes empruntées en vue de renforcer l'efficacité du régime probatoire aux côtés de l'aménagement de la charge de la preuve. **La capacité d'innovation de l'institution et** – plus simplement – **les enseignements des expériences étrangères** semblent constituer en la matière les principaux ressorts.

*

* *

17 Si ces quelques considérations se veulent résolument tournées vers l'avenir, un regard rétrospectif aurait pu souligner au crédit de l'institution les nombreuses réussites liées à l'affirmation institutionnelle, aux propositions de réforme satisfaites, au développement de l'expertise juridique, aux actions de sensibilisation et, peut-être avant tout, à la faculté de tisser un réseau partenarial en expansion constante tout en s'érigeant en « institution interface », située au cœur des interactions entre les différents acteurs de la protection des droits et libertés[78]. Il n'est pas ici question d'omettre ces succès indéniables, ni d'imputer au Défenseur des droits les défections de certains de ses interlocuteurs. Simplement, un contexte national caractérisé par une régression des droits fondamentaux tend – presque inévitablement – à renforcer les attentes à l'égard de cette autorité constitutionnelle indépendante[79], malgré ses mérites mais comme un gage de confiance.

*

18 **Défenseur des droits,** Rapport annuel d'activité 2015**.**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner et se désabonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

---

Notes

1 Entretien avec Cristine Lazergues, « La France est en train de régresser sur la question des migrants, des prisons et sur un certain nombre de droits fondamentaux », propos recueillis par Iweins, D., *in Gaz. Pal.,* n° 14, 12 avril 2016, p. 10.

2 Toubon, J., « Être l'acteur de la mise en place des droits et libertés de chacun », Le Huffington Post, 11 avril 2016.

3 « Enfants isolés du Calaisis : de nouvelles recommandations face à une situation toujours préoccupante », 20 avril 2016 ; Avis n° 16-09 sur le projet de loi pour une République numérique, 7 avril 2016 ; Avis n° 16-10 sur le projet de loi n° 3204 relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire, 7 avril 2016 ; Avis n° 16-06 relatif au suivi de l'état d'urgence, 26 février 2016.

4 Sur la notion, voir Champeil-Desplats, V., « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », *in* Champeil-Desplats, V. & Lochak, D. (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme,* Paris, Presses universitaires de Paris 10, 2008 ; Millard, É., « Effectivité des droits de l'homme », *in* Andriantsimbazovina, J., Gaudin, H., Marguenaud, J-P., Rials, S., et Sudre, F. (édit.), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p. 349-352 ; Rocher, G., « L'effectivité du droit », *in* Lajoie, A., Macdonald, R-A., Janda, R. et Rocher, G. (dir.), *Théorie et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité,* Montréal, Thémis, 2004, p. 133-149 ; Commaille, J., « Effectivité », *in* Alland, A. & Rials, S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 583 ; Lascoumes, P., « Effectivité », *in* Arnaud, A-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit,* Paris, LGDJ, 1993, p. 217 ; Carbonnier, J., « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année sociologique, vol.* 7, 1958 ; etc.

5 Sureau, F., « Quelle crise de l'asile ? », *Études,* 11/2015 (Novembre), p. 4-6.

6 Rapport « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », 6 octobre 2015. Avis n° 15-05 sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile. Communiqués : « Calais : le Défenseur des droits émet des recommandations sur les difficultés d'accès aux droits fondamentaux des exilés », 6 octobre 2015, et « Evacuation du campement de migrants à Paris, boulevard de la Chapelle : le Défenseur des droits demande des garanties », 2 juin 2015. Voir encore, Avis n° 15-17 et n° 15-20 relatif au projet de loi n° 2183 relatif aux droits des étrangers en France, 23 juin 2015, et Communiqués de presse, « Projet de loi sur les droits des étrangers : le Défenseur des droits émet dix recommandations », 29 juin 2015, « Audition du Défenseur des droits sur le droit des étrangers », 4 septembre 2015.

7 Communiqué, « Sortie de l'enfant comorien retenu douze jours en zone d'attente à Roissy », 1 avril 2016.

8 Décision MDE 2016-113 relative à la situation des MIE présents à Calais. Communiqué, « Enfants isolés du Calaisis : de nouvelles recommandations face à une situation toujours préoccupante ».

9 Révélée en février 2016 par Hajdenberg, M., « L'État justifie les contrôles au faciès », Mediapart, 25 février 2016. À noter également le rejet à l'Assemblée d'un amendement relatif à la remise de récépissé (amendement n° 11 au projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale). Voir JORF, 3 mars 2016, n° 22 AN (CR), p. 1570-1576.

10 Présenté sous deux formes différentes (l'une, réduite et présentée sous les traits d'un rapport classique, l'autre, détaillée et présentée exclusivement en ligne) et obéissant à des schémas de rédaction différents (l'une, rompant avec la structure des précédents rapports et structurée avec davantage de clarté autour de trois axes « *priorité-interactions institutionnelles-mission* », l'autre, reprenant le schéma structurel binaire de 2012 à 2014 « *protection & promotion des droits* »).

11 Contre 490 en 2014 et 525 en 2013. Voir *Rapport annuel d'activité 2014, p.* 12 et *Rapport annuel d'activité 2013, p.* 21.

12 Contre 16 l'an passé. Voir *ibidem.*

13 Contre 78 en 2014. Voir *ibidem.*

14 Voir Rrapi, P., « Le Défenseur des droits prend une photographie peu réjouissante de la société française », *La Revue des Droits de l'Homme, ADL,* avril 2015, §2.

15 *I.e. promotion de l'égalité et accès aux droits. Rapport annuel d'activité 2015, p.* 5.

16 Les saisines en matière de déontologie des forces de sécurité ayant la particularité notable d'avoir été multipliées par cinq sur cinq ans.

17 Voir *Rapport annuel d'activité 2014, p.* 13.

18 Pour une approche ultra-synthétique, voir *Rapport annuel d'activité 2015, p.* 8-11.

19 International workshop, 26-27 April 2016: "*the institution is under several threats in different countries and territories: attacks to its independence and impartiality; lack of appropriate funding and risk of disappearance; proliferation of ombudsman-like institution that create confusion among citizens*".

20 Voir Bakan, A-B. & Kobayashi, A., "Backlash Against Employment Equity : the British-Columbia Experience", *Atlantis, vol.* 29.1, fall/winter 2004, p. 61-70 ; Bakan, A-B. & Kobayashi, A., "Affirmative action and Employment Equity : Policy, Ideology, and Backlash in Canadian Context", *Studies in Political Economy,* n° 79, 2007, p. 145-166.

21 Pour le Canada, voir la situation de la Colombie Britannique où la *Human Rights Commission* fut purement et simplement supprimée au début des années 2000 dans une perspective de restrictions budgétaires. Au Québec, le sous-financement de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne lui permet pas de mener à bien l'ensemble de ses missions, en dépit d'un volontarisme manifeste et d'une expertise considérable. Voir *ibidem* et Brodsky, G. & Day, S., *Strenghtening Human Rights. Why British Columbia Needs a Human Rights Commission,* Vancouver, The Canadian Centre for Policy Alternative, décembre 2014, 73 p.

22 Mandane, R. (Chief Commissioner, Ontario Human Rights Commission), "Why We Still Need Human Rights Institutions", The Huffington Post, November 2015: "*Others believe that Canada is part of a "post-discrimination" world and that human rights commissions have outlived their usefulness*".

23 Nous renvoyons aux motifs de la proposition de loi n° 2962, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée le 18 novembre 2010, visant à supprimer la HALDE : « *[c]ette autorité se révèle également superfétatoire au regard des instances déjà existantes […]. En outre, la République laisse à la HALDE le loisir de se créer elle-même sa propre charge de travail. Pour conserver sa légitimité, celle-ci s'est donc lancée dans une grotesque chasse aux sorcières, inventant même des discriminations afin de justifier son existence* ».

24 Voir AGNU, A/RES/48/134, 20 décembre 1993.

25 La proposition de loi n° 2962 précitée visant à supprimer la HALDE en offre une illustration particulièrement éclairante. Voir encore les débats préparatoires de la loi organique du 29 mars 2011 : JORF, Jeudi 3 juin 2010, n° 54, S (CR), Mercredi 12 janvier 2011, n° 1, AN (CR), Mercredi 2 février 2011, n° 10, S (CR), Jeudi 17 février 2011, n° 16 [2], AN (CR), Vendredi 11 mars 2011, n° 25, S (CR).

26 Légère baisse de 56 396 € (27 493 238 € en 2010 pour les quatre autorités contre 27 436 842 en 2015 pour le Défenseur des droits). Voir les rapport 2010 de la CNDS (p. 10 - 880 420 €), du Défenseur des enfants (p. 11 - 3 169 695 €), de la HALDE (p. 60 - 11 643 300 €) et du Médiateur de la République (p. 83 - 11 799 823 €). À noter toutefois les critiques d'ores et déjà

formulées à l'égard de l'insuffisance de ces ressources, notamment pour la CNDS qui évoquait « *[e]n dix ans, un budget multiplié par deux pour un nombre de saisines multiplié par dix* » et un « *[r]efus réitéré d'une augmentation conséquente du plafond d'emplois* » (p. 10-11). Le Défenseur des enfants soulignait quant à lui « *[l]a modicité de la dotation* » qui ne permettait pas « *de mener, à partir des seuls crédits de la Loi de Finances, des actions suffisamment développées* », conduisant ainsi « *à explorer d'autres voies que celles du budget de l'État pour trouver des sources de financement complémentaire* » (12). À souligner en parallèle une baisse du personnel permanent, de 88 personnes (322 en 2010 pour les quatre autorités à 234 en 2015 pour le Défenseur des droits). Là encore, voir les rapports 2010 des institutions.

27 Globalement, sur la situation des services publics, voir *Rapport annuel d'activité 2015, p.* 54-61.

28 Voir Avis n° 15-04, 2 avril 2015 et Avis n° 15-09, 29 avril 2015, sur le projet de loi relatif au renseignement. Voir encore Avis n° 15-21 concernant la proposition de loi n° 3042 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales et Avis n° 15-22 concernant la proposition de loi n° 6 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

29 Voir Avis 15-06, 16 avril 2015 relatif aux modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation. Voir encore Décision du Défenseur des droits MDS-2015-147, 16 juillet 2015.

30 Voir Avis, n° 15-27, 11 décembre 2015, relatif à la proposition de loi n° 3314 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Voir encore Avis n° 15-25 sur la sécurité dans les gares face à la menace terroriste.

31 *Ibidem.*

32 Communiqué, « Vers un État de crise permanent dans une République divisible ? », 23 décembre 2015.

33 Pratique qui consiste à imposer à un groupe de personnes présent sur l'espace public, une mesure de confinement, d'encerclement ou d'isolement pour un temps déterminé.

34 Berteloot, T., « Loi travail : un manifestant éborgné par un tir de flash-ball à Rennes », Libération, 29 avril 2016.

35 Décision du Défenseur des droits MDS-2015-147, 16 juillet 2015, sur les cadres d'emplois des armes de force intermédiaire.

36 Parfois braqués lors des opérations. Voir ici Cour EDH, *Gutsanovi c. Bulgarie,* n° 34529/10, 15 octobre 2013.

37 En un mois, le Défenseur des droits a reçu 42 réclamations concernant des mesures expressément prises au titre de l'état d'urgence, principalement liées à des perquisitions (18 saisines) et des assignations à résidence (11 saisines). À noter également plusieurs refus d'accès à des lieux publics (notamment opposés à des femmes portant le voile).

38 Au moment de la publication du rapport : deux procédures ouvertes au pôle antiterroriste du parquet de Paris pour **3 099** perquisitions, 542 procédures judiciaires et 382 assignations à résidence.

39 Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de protection des droits et libertés ».

40 **Loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.**

41 Sénat, Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence : procédure accélérée engagée par le Gouvernement le 4 mai 2016. Élysée, Compte rendu du Conseil des ministres du mercredi 04 mai 2016.

42 Arrêté du 4 janvier 2016 **modifiant l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.**

43 Bulletin officiel des annonces de marchés publics, Avis n° 1619265 du 10 février 2016.

44 Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de promotion des droits et libertés ».

45 *Supra,* note 4.

46 *Rapport annuel d'activité 2015, p.* 15.

47 Voir notamment Compte rendu de la mission conduite sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane*,* janvier 2015.

48 Voir ici INED (Brinbaum, Y., Safi, M. et Simon, P), « Les discriminations en France : entre perception et expérience », Document de travail 183 ; INED (Simon, P. & Lesné, M.), « La mesure des discriminations dans l'enquête « Trajectoires et Origines » », Document de travail 184 ; Safi, M. & Simon, P., « Les discriminations ethniques et raciales dans l'enquête Trajectoires et origines : représentations, expériences subjectives et situations vécues », *Économie et Statistique,* n° 464-465-466, 2013.

49 *Rapport annuel d'activité 2015, p.* 15.

50 En matière de lutte contre les discriminations, le rapport du Défenseur des droits fait état de 4 846 réclamations en 2015 quand le rapport annuel d'activité de la HALDE pour 2010 en répertoriait 12 467 sur une année pleine, et ce, dans une dynamique croissante. Voir HALDE, *Rapport annuel d'activité, p.* 19.

51 Contre 36 % expliquant, entre autres, leur non-signalement par la méconnaissance et 21 % par la complexité du dispositif. Voir FRA (EU-MIDIS), *Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité,* 2010, *p.* 12. Le quatrième facteur étant pour 26 % la peur des conséquences négatives, estimées contraires aux intérêts de la victime.

52 IFOP, DDD et OIT, Baromètre sur la perception des discriminations au travail, Vague 7*,* janvier 2014.

53 À saluer également le lancement de campagnes médiatisées avec les plateformes du Défenseur des droits [www.egalitecontreracisme.fr] et de d'un collectif d'associations (LDH, LICRA, MRAP, SOS Racisme) [deboutcontreleracisme.org].

54 [25anscde.defenseurdesdroits.fr].

55 Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, A/RES/66/138.

56 MDE 2012-179, MDE 2014-127.

57 Mathieu, Y., Compte-rendu sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013, MDE 2013-87, Communiqué 24 juin 2014, Mathieu, Y., Situation sur les droits et la protection des enfants, septembre 2015

58 MDE 2013-27, MDE 2013-29, MDE 2013-66, MDE 2013-79, MDE-MLD 2015-002, MDE 2015-157. Voir encore CE, réf. 9 janvier 2015, n° 386865.

59 MDE 2013-121, MDE 2016-052. Voir notamment CE, 30 décembre 2011, Boiguile, n° 350458. Sur le refus de considérer une décision de refus de prise en charge par l'ASE comme une décision individuelle défavorable faisant grief et susceptible d'être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, voir TA Rennes, 13 févr. 2014, n° 1302321 et 1302323.

60 MDE 2015-217, MDE 2015-235.

61 MDE 2013-11.

62 La circulaire Taubira du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, NOR : JUSF1314192C ne fut à cet égard pas considérée comme une avancée significative. Voir pour une critique cinglante : CNCDH, Avis sur la situation des MIE présents sur le territoire national, Ass. Plen., 26 juin 2014. Elle fut par ailleurs partiellement annulée l'an passé par CE, Département des Hauts-de-Seine, n° 371415, 371730, 373356, 30 janvier 2015.

63 Open Society Institute (Goris, I., Jobard, F. et Lévy, R.), Police et minorités visibles : les contrôles d'identités à Paris, 2009, ou encore Défenseur des droits, Rapport relatif aux relations police-citoyens et aux contrôles d'identité*,* mai 2014.

64 Voir MSP-MDS-MLD-2015-021.

65 Art. 78-2 du CPP.

66 Dumortier, T., « Les contrôles au faciès saisis par la jurisprudence », *La Revue des Droits de l'Homme, ADL,* 10 septembre 2015.

67 *A priori,* le pourvoi en cassation de l'État dans les affaires où il fut condamné pour faute lourde par la CA de Paris serait fondé sur une argumentation invoquant l'« *apparence étrangère* » des personnes contrôlées (*i.e.* Noirs et Arabes) comme motif légitime dans le cadre de la recherche d'infractions liées à la législation sur les étrangers. Voir Hajdenberg, M., « L'État justifie les contrôles au faciès ».

68 Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de promotion des droits et libertés ».

69 À noter ici la récente initiative d'un appel soutenu par plusieurs signataires qui précise « *En citoyens, nous demandons à l'État de faire enfin droit à toutes les recommandations du Défenseur des droits* ». Voir « Appel contre l'usage des Flash-Ball et LBD », 2 mai 2016.

70 Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de promotion des droits et libertés ».

71 A contrario, voir notamment le cas du Canada sur la discrimination systémique (*CN c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne),* [1987] 1 SCR 1114, ou encore *CDPDJ c. Gaz métropolitain inc.,* 2008 QCTDP 24 (CanLII)) et la discrimination intersectionnelle (*Baylis-Flannery*

v. DeWilde (Tri Community Physiotherapy), 2003 HRTO 28 (CanLII), par. 143, ou encore *Flamand v. DGN Investments*, 2005 HRTO 10 (CanLII), par. 140).

72 Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de promotion des droits et libertés ».

73 *Ibidem.*

74 V. Guiomard, F., « L'action de groupe peut-elle contribuer à lever les freins de l'action contentieuse ? », *La Revue des Droits de l'Homme,* n° 9, 2016.

75 V. Danis-Fâtome, A., « Le dispositif propre à la charge de la preuve, frein ou outil de la lutte contre les discriminations ? », *La Revue des Droits de l'Homme,* n° 9, 2016.

76 Art. 18 de la loi organique du 29 mars 2011.

77 L'année 2015 a notamment été marquée par le soutien méthodologique du Défenseur des droits auprès des parquets pour élaborer des opérations de *testing.* Voir *Rapport annuel d'activité, p.* 43.

78 Voir notamment les annexes 1, 2, 6, 7 et 8 *in* Partie du rapport [en ligne] : « Les activités de promotion des droits et libertés ».

79 Art. 2 de la loi o**rganique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.**

Pour citer cet article

Référence électronique

Robin Médard, « A l'heure du bilan quinquennal, quels enjeux stratégiques pour le Défenseur des droits ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 11 mai 2016, consulté le 12 mai 2016. URL : http://revdh.revues.org/2080

À propos de l'auteur

Robin Médard
Doctorant contractuel en droit public (CREDOF - Université Paris Ouest Nanterre La Défense et Institut des Amériques)

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Résumé

Le 29 mars 2011, la protection extra-juridictionnelle des droits et libertés connaissait une mutation d'ampleur via la promulgation des lois organique (n° 2011-333) et ordinaire (n ° 2011-334) relatives au Défenseur des droits. Cinq années plus tard, c'est désormais ancré au sein du paysage institutionnel que le Défenseur des droits remettait en février dernier son rapport annuel d'activité au Président de la République ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. À l'instar des précédents, ce rapport décline de manière détaillée les actions conduites aux cours de l'exercice 2015, caractérisé notamment par le renforcement des collaborations institutionnelles, la forte augmentation des saisines liées à la déontologie des forces de sécurité ou encore la montée en puissance du département « Promotion de l'égalité et accès aux droits ». De surcroît, à l'heure du bilan quinquennal, il fournit l'occasion d'une interrogation sur les enjeux stratégiques qui semblent façonner l'avenir de sa mission.