

## Un rapport annuel d'activités du Défenseur des droits tourné vers l'avenir

Défenseur des droits (Rapport annuel 2013)

**Marianne Gourcuff**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/889>

DOI : 10.4000/revdh.889

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Marianne Gourcuff, « Un rapport annuel d'activités du Défenseur des droits tourné vers l'avenir », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 14 octobre 2014, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/889> ; DOI : 10.4000/revdh.889

---

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

---

# Un rapport annuel d'activités du Défenseur des droits tourné vers l'avenir

Défenseur des droits (Rapport annuel 2013)

Marianne Gourcuff

---

- 1 La remise du rapport annuel d'activité du Défenseur des droits s'est effectuée dans un contexte tendu après l'annonce le 11 juin dernier de la nomination de Jacques TOUBON, ancien ministre fidèle de Jacques CHIRAC, pour succéder au premier Défenseur des droits, Dominique BAUDIS. Vivement critiquée, cette décision a pourtant été confirmée par les membres des commissions des lois des deux assemblées le 9 juillet dernier, conformément à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Cette nouvelle nomination n'est pas isolée puisque, le 17 juillet dernier, Adeline HAZAN, ancienne maire socialiste de Reims, est venue remplacer Jean-Marie DELARUE, en fin de mandat, à la fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Par ailleurs, conformément à la loi organique qui ne permet pas le renouvellement du mandat des anciens adjoints, le nouveau Défenseur des droits a, le 27 septembre dernier, désigné Geneviève AVENARD, Défenseur des enfants, vice présidente du collège de défense et promotion des droits de l'enfant et Patrick GOHET, vice président du collège chargé de la lutte contre les discriminations et pour la promotion des droits. La nomination du futur vice président du collège relatif à la déontologie de la sécurité devrait ainsi intervenir dans quelques semaines.
- 2 Sur le plan formel tout d'abord, le présent rapport se distingue des précédents : en effet, alors qu'il s'agissait en 2011 de rédiger un rapport de transition suite à la mise en place du Défenseur des droits et l'absorption de quatre anciennes autorités administratives indépendantes (AAI)<sup>1</sup>, puis, en 2012, d'insister sur les contours de ses nouveaux pouvoirs et la démarche transversale défendue par l'institution<sup>2</sup>, le rapport d'activité 2013 semble signer « l'installation » de l'autorité constitutionnelle.
- 3 Plus long (292 pages) mais surtout plus précis, le rapport conserve néanmoins l'organisation du précédent rapport et présente, en sus, une synthèse de l'ensemble de

l'activité de l'ancien Défenseur des droits (2011-2014). Plus riche sur le fond, le présent rapport permet surtout une plus grande compréhension des outils adoptés pour chaque problématique traitée par l'institution. Dans le même sens, il offre davantage de visibilité quant aux méthodes de traitement des dossiers, notamment urgents : une cellule dédiée aux règlements amiables d'urgence a en effet été mise en œuvre, afin de permettre un règlement rapide de certaines situations, « *dès lors qu'en l'absence d'intervention très rapide, la situation ne pourra plus être traitée par voie amiable* ».

4

- 5 Ce rapport est aussi et surtout l'occasion de revenir sur les dossiers importants de la période concernée et d'envisager les perspectives offertes pour l'institution par certaines avancées législatives. Il convient notamment d'évoquer **l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 du nouveau** code de déontologie commun à la Police nationale et à la Gendarmerie, et la place déterminante accordée à l'autorité constitutionnelle dans ce champs. L'article R. 434-24 du Code de la sécurité intérieure prévoit désormais que « *la Police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution* ». **Premier cité dans la partie consacrée au contrôle externe des deux corps, le Défenseur voit ainsi sa mission consacrée par les textes.**
- 6 Sur l'utilisation des pouvoirs de l'institution, le Défenseur des droits a largement renforcé sa collaboration avec le juge puisqu'il a déposé 94 observations devant les juridictions (dont 72 % accueillis favorablement), et a multiplié par trois les transactions civiles dans le domaine de (7 en 2012 ; 23 en 2013). Sur le plan des méthodes, le rapport revient sur **l'utilisation des panels de comparaison comme mode de preuve, notamment dans les dossiers relatifs au déroulement de carrière** : déjà acceptés pour l'emploi privé devant CJUE et Cour de cassation, le Défenseur des droits a présenté des observations dans ce sens devant la juridiction administrative dans le domaine de l'emploi public, avec la perspective d'y avoir recours pour les contentieux relatifs aux retards de carrière subis par les femmes (p. 129).
- 7 Devant la Cour européenne des droits de l'homme, le Défenseur des droits évoque ensuite **son intervention en qualité d'amicus curiae devant la CEDH dans deux dossiers sensibles**, l'un concernant les conditions d'accès aux prestations familiales des enfants arrivés en France en dehors de la procédure de regroupement familial<sup>3</sup>, l'autre l'effectivité de la procédure de demande d'asile<sup>4</sup>. En outre, alors que l'institution a la faculté de présenter des observations devant la Cour de cassation ou Conseil d'État à l'appui de la transmission des QPC au Conseil Constitutionnel, **le rapport précise que « la question de la capacité du Défenseur des droits à présenter des observations en intervention devant le Conseil constitutionnel reste ouverte » (p.29)**, sans pour autant défendre une position claire.
- 8 Ce point est d'autant plus intéressant que le Défenseur a su récemment s'affirmer quant à son rôle sur le plan juridictionnel lors du débat concernant la proposition de loi déposée au Sénat le 25 juillet 2013 visant à instaurer un recours collectif en matière de discrimination et de lutte contre les inégalités ainsi que la proposition de loi organique relative au Défenseur des droits visant à permettre à l'institution d'engager de tels recours. Dans un avis au Parlement n° 2013-10 du 31 octobre 2013 sur cette question, le Défenseur a su défendre sa position : bien qu'il défende le principe de l'instauration d'une voie de recours collectif en matière de lutte contre les discriminations, il exprime

clairement son refus de présenter de tels recours, évoquant tout d'abord le refus initial du Parlement de lui accorder cette faculté, mais aussi le risque d'instrumentaliser l'institution, de mettre à mal le principe de l'égalité des armes, et de grandes difficultés sur le plan budgétaire. Selon l'autorité constitutionnelle, c'est l'équilibre des pouvoirs du Défenseur qui serait remis en cause, ce dernier préférant conserver et assurer sa position d' *amicus curiae* en plein développement.

- 9 **Le présent rapport est enfin l'occasion pour l'institution de formuler, de manière plus ou moins claire, ce que l'on pourrait qualifier d' « appel à pouvoir » dans le domaine des discriminations.** D'abord, l'institution évoque les implications de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 qui ajoute un 20ème critère de discrimination, celui du lieu de résidence dans l'emploi et l'accès aux biens et aux services. Or, alors que la Constitution dispose que le Défenseur n'a pas vocation à traiter les litiges entre personnes publiques (le Médiateur avait pourtant cette faculté), l'institution fait état de nombreuses réclamations dénonçant une « *préférence locale* », c'est-à-dire une différence de traitement face au service public. Devant cet état de fait, le Défenseur explique alors qu'« *il est dommage de ne pouvoir traiter de certains litiges qui opposent, par exemple, des petites communes à des grands services publics (...)* », et évoque la « *nécessité d'un traitement unifié et cohérent de ses questions* » (p. 82). En filigrane, le Défenseur des droits semble ainsi engager un débat sur l'opportunité pour lui de traiter ce type de litiges.
- 10 **De manière plus franche, le Défenseur affirme son souhait d'élargir son champs de compétence aux discours de haine et de violence.** Rappelant que « *la capacité d'intervention de l'institution, réservées aux domaines et situations exclusivement visées par le droit des discriminations, ne permet pas d'intervenir utilement contre les « seuls » incivilités, violences et discours de haine véhiculés par les médias, les réseaux sociaux, les blogs, etc...* », il semble s'adresser directement au législateur pour pallier cette contrainte. En effet, face à ces situations, le Défenseur ne pouvait que transmettre au Parquet les réclamations reçues conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale : c'est d'ailleurs ce qu'il avait fait en juillet 2013 concernant les propos d'un élu local envers la communauté des gens du voyage et en octobre 2013 concernant les propos d'une candidate aux élections municipales à l'encontre de la Garde des Sceaux. Or, selon l'autorité constitutionnelle, « *cette contrainte est une réelle limite à l'effectivité de la protection des droits assurée par l'institution* », alors que, selon elle, « *le rejet stigmatisant (est) de même nature que celui qui caractérise la discrimination* ». L'institution demande ainsi explicitement l'« *élargissement réfléchi du champ de compétence du Défenseur des droits à ces manifestations de haine (...)* » qui « *pourrait constituer un levier d'intervention utile à la défense des droits* » et « *permettrait non seulement de clarifier son rôle auprès du public mais surtout, de lui donner de nouveaux moyens d'action pour la promotion des droits et de l'égalité* » (pp. 119-120).

\*

\*\*

- 11 Par une démarche transversale affirmée, une collaboration toujours plus grande avec le juge national et européen, et la volonté forte d'élargir ses compétences, le Défenseur des droits se positionne désormais comme le « *généraliste de l'accès aux droits* ». Parce qu'il s'agit d'une entité personnifiée, la nomination d'un nouveau Défenseur des droits viendra

assurément influencer l'activité de cette dernière. Reste à savoir si les doutes émis quant au progressisme du nouveau titulaire de la fonction pourront être rapidement dissipés et ne pas nuire à la mission de protection et de promotion des droits et libertés qui devraient encore révéler de nombreuses potentialités.

\*

## 12 Défenseur des droits, 21 juillet 2014, Rapport annuel d'activité 2013

\*

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

---

## NOTES

1. v. Lettre ADL du 2 juillet 2012.
2. v. Lettre ADL du 22 juillet 2013.
3. Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. Okitaloshima Okonda Osungu c. France et Selpa Lokongo c. France, Req. n° 76860/11 et 51354/13.
4. Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. N.H. c. France, Req. n° 28820/13.

---

## RÉSUMÉS

*Trois mois après le décès de Dominique BAUDIS, premier titulaire de la fonction, le Président de la République s'est vu remettre en date du 21 juillet 2014 le rapport annuel d'activité du Défenseur des droits pour la période du 1er janvier 2013 au 31 mars 2014. Ce rapport illustre le choix du Défenseur des droits de se positionner désormais comme le « généraliste de l'accès aux droits », par une démarche transversale affirmée, une collaboration toujours plus grande avec le juge national et européen et la volonté forte d'élargir ses compétences..*

## AUTEUR

**MARIANNE GOURCUFF**

ATER en droit public (Université Paris Ouest Nanterre La Défense – CREDOF)