Juillet 2020

Mission d'information de la commission des Lois

sur

le Défenseur des droits

Rapporteure
Mme Coralie Dubost

Groupe La République en Marche

Rapporteur
M. Pierre Morel-À-L'Huissier

Groupe UDI & Indépendants

Pourquoi cette mission ?

Fruit d'une réflexion sur la modernisation de nos institutions démocratiques, le Défenseur des droits, inscrit dans la Constitution française en 2008 et mis en place en 2011, est doté de prérogatives plus importantes que celles des autorités administratives indépendantes qu'il remplace – le Médiateur de la République, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE), le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

L'ambition du constituant et du législateur organique de 2011 se traduit ainsi par un statut renforcé, une saisine facilitée et des pouvoirs accrus. Pourtant, le Défenseur des droits fait face à des difficultés auxquelles il convient de répondre afin de permettre à cette institution, plus que jamais nécessaire à la réussite du projet républicain, de jouer véritablement son rôle de vigie du respect des droits.

I. Le Défenseur des droits est une institution récente dont l'ambition est de veiller au respect des droits et libertés fondamentales

Inspiré de la tradition étrangère de l'*ombudsman*, le Défenseur des droits français, onzième dans l'ordre de préséance, était à l'origine compétent pour traiter de litiges dans quatre domaines.

L'essentiel de l'activité du Défenseur des droits concerne **la médiation**, héritage du Médiateur de la République qui recouvre dans les faits plusieurs réalités : une écoute des usagers, la mise en relation par un tiers considéré comme objectif et neutre, la transmission d'informations et, *in fine*, le règlement amiable des différends.

Il est également chargé de **la protection et de la défense des droits de l'enfant**. Le Défenseur des droits présente chaque année au Président de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport consacré aux droits de l'enfant à l'occasion de la journée internationale qui lui est consacrée.

Le Défenseur des droits a également hérité des compétences en matière de **lutte contre les discriminations** antérieurement dévolues à la HALDE.

Enfin, il a remplacé la CNDS, compétente en matière de **déontologie de la sécurité**. Toutefois, à la différence de cette ancienne autorité, le Défenseur des droits utilise également sa

compétence en matière de promotion des droits dans ce domaine.

Institution collégiale structurée en départements, le Défenseur des droits se singularise par la facilité de sa saisine.

Le Défenseur des droits dispose d'un ensemble de prérogatives pour lui permettre d'intervenir de manière graduée et adaptée. Ces **moyens d'action** sont à la fois **individuels** et **collectifs**.

L'institution dispose également de **relais dans les territoires**, grâce à son réseau de 510 délégués territoriaux. **Porte d'entrée de l'institution**, ces bénévoles sont répartis dans 874 points, essentiellement dans des locaux communaux, des maisons de la Justice et du Droit et des établissements pénitentiaires. Ils traitent l'essentiel des réclamations reçues par l'institution.

II. Parvenue partiellement à insuffler une véritable « culture des droits », l'institution fait face à plusieurs difficultés

Entre 2012 et 2014, le Défenseur des droits a souffert d'une notoriété limitée, évoluant dans l'ombre des institutions qu'il a remplacées et qui étaient déjà bien connues des citoyens et associations.

Il demeure encore méconnu aujourd'hui : en 2014, selon l'enquête de notoriété commandée par l'institution à IPSOS, seulement 37 % des Français savaient ce qu'était le Défenseur des droits. Ce chiffre, encore trop faible, s'élève à 51 % en 2020.

L'institution doit également prendre en charge de nouvelles prérogatives. C'est le cas, depuis 2016, en matière d'**orientation et de protection des lanceurs d'alerte**. Depuis 2018, le Défenseur des droits a également vu sa compétence s'élargir avec l'**expérimentation de la médiation préalable obligatoire**. En matière de lutte contre les discriminations, l'institution est également confrontée à un droit de plus en plus complexe, marqué par une multiplication des critères qui ne s'accompagne pas d'une meilleure prise en charge des victimes.

Comme les anciennes autorités administratives indépendantes que le Défenseur des droits a remplacées, l'institution est confrontée à **des délais de réponse particulièrement longs** de certaines administrations qui fragilisent son action.

Parce qu'il agit principalement sur les liens entre l'usager et les services publics, le Défenseur des droits doit articuler son action avec les attributions de la juridiction administrative. **L'absence de suspension des délais de recours** devant le juge administratif lors de la saisine du Défenseur des droits contribue également à donner l'impression au citoyen d'une coexistence parallèle des deux institutions, sans articulation.

Certaines autorités également chargées de la protection des droits semblent disposer de prérogatives similaires à celles du Défenseur des droits. C'est notamment le cas de la **Commission nationale consultative des droits de l'homme** et du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**. Cette situation peut entraîner des confusions et appelle une clarification.

III. Le Défenseur des droits doit poursuivre sa mutation au service d'une meilleure défense des droits des citoyens

Renforcer l'indépendance du Défenseur des droits

L'institution a d'abord été qualifiée d'« *autorité constitutionnelle indépendante* » avant d'être requalifiée de simple « *autorité administrative indépendante* ». Symboliquement, conférer le **statut d'autorité administrative indépendante** au Défenseur des droits ne lui permet pas d'occuper dans l'ordonnancement juridique la place qui devrait être la sienne. Il convient de doter cette institution d'un statut *sui generis* (**recommandation n° 1**).

Pour **renforcer les garanties budgétaires attachées à l'institution**, vos rapporteurs recommandent que ses crédits soient regroupés au sein d'un programme unique, dont la responsabilité serait confiée au Défenseur des droits lui-même (**recommandation n° 2**).

L'indépendance du Défenseur des droits passe en partie par **les modalités de sa nomination**. Il est donc proposé d'engager une réflexion sur les modalités de nomination du Défenseur des droits, et plus généralement sur celles de l'ensemble des autorités administratives indépendantes (**recommandation n° 4**).

Consolider les liens entre l'institution et les autres pouvoirs publics constitutionnels

Le Défenseur des droits peut procéder à des recommandations de modifications législatives et réglementaires. Deux jours par an de séance publique, à l'Assemblée nationale et au Sénat, pourraient y être consacrés. Un service interministériel pourrait être mis en place pour assurer l'analyse et le suivi des recommandations de modifications réglementaires (**recommandations n° 5 et 6**).

Afin de renforcer les prérogatives du Défenseur des droits en matière de protection des droits des citoyens et des libertés fondamentales, l'institution devrait pouvoir saisir le Conseil constitutionnel *a priori* d'une loi avant sa promulgation et *a posteriori* d'une disposition législative. La procédure de QPC doit également prévoir que le Défenseur des droits peut présenter des observations devant le Conseil constitutionnel (**recommandation n° 9**).

Donner aux délégués territoriaux les moyens de remplir leur mission

Les délégués territoriaux sont aujourd'hui des bénévoles qui perçoivent une indemnité représentative de frais. Le bénévolat est une activité libre, qui n'est encadrée par aucun statut. Un statut de volontaire, prévoyant un droit à autorisation d'absence, permettrait de diversifier le recrutement des délégués territoriaux en renforçant la proportion d'actifs parmi eux (**recommandations n° 12**).

Améliorer les modalités de saisine et d'auto-saisine

Le Défenseur des droits dispose d'une **faculté d'auto-saisine**, dont il **fait peu usage**. En outre, les modalités de recours à cette prérogative sont imprécises. Il convient de préciser les conditions du recours à l'auto-saisine et d'en accroître l'usage (**recommandation n° 22**).

La loi organique de 2011 précise que la saisine du Défenseur des droits **ne suspend ni n'interrompt les délais de prescription et de recours**. Vos rapporteurs considèrent que la saisine du Défenseur des droits devrait être **interruptive du délai de recours devant le juge administratif** pour accroître l'efficacité de son action et mieux l'articuler avec celle des juridictions (**recommandation n° 23**).

Préciser l'étendue des compétences de l'institution

En matière d'orientation et de protection des lanceurs d'alerte, la compétence du Défenseur des droits pourrait être **étendue aux facilitateurs, tiers en lien avec les auteurs d'un signalement risquant de faire l'objet de représailles et aux entités juridiques** appartenant aux auteurs de signalement (**recommandation n° 25**).

Le Défenseur des droits est d'ores-et-déjà compétent pour traiter des droits individuels des personnes qui séjournent en EHPAD, mais il semble nécessaire de lui confier **une mission de contrôle de ces établissements**, sur le modèle de celui dont le CGLPL dispose pour les lieux de privation de liberté (**recommandation n° 28**).

Vos rapporteurs sont également favorables à ce que le Défenseur des droits **mobilise davantage ses prérogatives en matière d'investigation**, par exemple en procédant plus souvent à des contrôles sur place, et qu'il incite, lorsque les **faits de discrimination** portés à sa connaissance semblent suffisamment caractérisés, à leur **judiciarisation (recommandations n° 37 et 38).**

Enfin, vos rapporteurs préconisent de clarifier l'usage qui est fait par l'institution de sa faculté à présenter des observations devant les juridictions, en renforçant notamment le respect du principe du contradictoire (**recommandation n° 41**).

Les 14 principales propositions de la mission

1 Retirer le Défenseur des droits de la catégorie des autorités administratives indépendantes en lui octroyant un statut juridique *sui generis*.

2 Renforcer les garanties d'indépendance budgétaire de l'institution en inscrivant ses crédits au sein d'un programme, qui lui soit exclusivement consacré et dont la responsabilité serait confiée au Défenseur des droits lui-même.

4 Engager une réflexion sur l'évolution des modalités de nomination du Défenseur des droits et l'inscrire dans une réforme d'ensemble des modalités de nomination des autorités administratives indépendantes.

5 Consacrer deux jours par an de séance publique, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à un débat sur les recommandations de modifications législatives formulées par le Défenseur des droits.

6 Créer un service interministériel chargé de l'analyse et du suivi des recommandations de modifications réglementaires du Défenseur des droits.

9 Permettre au Défenseur des droits de saisir le Conseil constitutionnel en amont et en aval de la promulgation des lois.

12 Mettre en place un statut juridique plus protecteur des délégués territoriaux, par exemple en leur accordant un statut de volontaire, au moins en prévoyant un droit à autorisation d'absence.

22 Préciser les conditions dans lesquelles le pouvoir d'auto-saisine du Défenseur des droits est utilisé et en accroître l'usage.

23 Interrompre les délais de recours devant le juge administratif lorsque le Défenseur des droits est saisi en matière de médiation avec les services publics.

25 Étendre sa compétence en matière d'orientation et de protection de lanceurs d'alerte aux facilitateurs, notamment aux tiers en lien avec les auteurs d'un signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel.

28 Confier une mission de contrôle des EHPAD, ainsi que des autres établissements et services sociaux et médico-sociaux, au Défenseur des droits.

37 Permettre au Défenseur des droits de mobiliser davantage ses prérogatives en matière d'investigation, par exemple en les confiant également aux délégués territoriaux.

38 Prévoir que, lorsque les faits de discrimination sont caractérisés, le Défenseur des droits propose au réclamant de judiciariser sa demande.

41 Améliorer la qualité des observations présentées par le Défenseur des droits devant les juridictions et prévoir leur versement au dossier afin d'assurer le respect du principe du contradictoire.