

# D

comment faire valoir mes droits|



- ... sans ordinateur
- ... sans compte en ligne
- ... quand personne ne répond
- ... sans aide

## RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ 2025

Pour que le droit n'oublie personne

**Défenseurdesdroits**  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

# SOMMAIRE

Le rôle du Défenseur des droits	05	<b>B.</b> Une action visant à prévenir les restrictions d'accès aux droits sociaux résultant de défauts d'organisation de la protection sociale	41
Les modes d'intervention du Défenseur des droits	06	<b>C.</b> Une action visant à proposer des réformes pour améliorer l'accès aux droits sociaux	42
Éditorial	08	<b>3. Protéger les droits et libertés sur l'ensemble du territoire</b>	44
L'année 2025 en chiffres	10	<b>A.</b> Des actions de défense et de promotion des droits adaptées aux spécificités des territoires	44
Les temps forts de l'année	12	<b>B.</b> Remédier aux carences dans les départements ultramarins	47
Avant-propos de la Secrétaire générale	14	<b>4. Veiller au respect des droits des publics les plus vulnérables</b>	53
Statistiques générales	16	<b>A.</b> Le respect des droits des personnes étrangères	53
Statistiques par mission	18	<b>B.</b> Le respect des droits des personnes détenues	59
Introduction	21	<b>C.</b> Le respect des droits des personnes malades et dépendantes	62
<b>Partie I.</b>		<b>Partie II.</b>	
<b>LES DROITS ET LIBERTÉS DANS LES RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS</b>	27	<b>LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ</b>	63
<b>1. Garantir les droits des usagers des services publics</b>	28	<b>1. Une action articulant réponses individuelles et évolutions structurelles</b>	64
<b>A.</b> Le droit d'accès au service public : le défi de la transformation numérique de l'État	28	<b>A.</b> La médiation : un moyen de résolution rapide et concret des situations de discrimination	64
<b>B.</b> Le droit à l'information des usagers : la nécessité d'un dialogue entre les services publics et les usagers	30	<b>B.</b> Le rappel du droit : un levier à visée pédagogique	68
<b>C.</b> Veiller au respect du droit des usagers à contester les décisions des services publics	33	<b>C.</b> Des observations en justice pour apporter un éclairage particulier aux juges	70
<b>D.</b> La nationalité : des obstacles multiples pour y accéder ou la prouver	36	<b>D.</b> Des recommandations visant à modifier les pratiques professionnelles	73
<b>2. Permettre l'accès aux droits sociaux : une action du Défenseur des droits à plusieurs niveaux</b>	37		
<b>A.</b> Une première action centrée sur l'accès individuel aux droits sociaux, facteur de prévention de la précarité	37		

## 2. Une action reposant sur une approche globale de la discrimination 80

- A. La démarche pluridisciplinaire : mieux appréhender les phénomènes discriminatoires 80
- B. La dimension intersectionnelle : reconnaître la victime dans la pluralité des rapports de domination 83
- C. L'approche évolutive : veiller à l'adaptation du droit et des pratiques aux réalités de la société 85
- D. La dimension territoriale : appeler à une politique publique ambitieuse au niveau national et développer les réseaux locaux 87

### Partie III.

## L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT 90

### 1. La dégradation de la protection de l'enfance 90

### 2. Une prise en charge de la santé mentale des enfants inadaptée à l'ampleur des besoins 93

### 3. L'égalité dans la scolarité, un enjeu majeur pour les enfants 94

### 4. La justice pénale des mineurs : une justice devant rester adaptée à leur minorité 96

- A. Des réformes législatives ayant conduit le Défenseur des droits à rappeler les principes constitutionnels régissant la justice pénale des mineurs 96
- B. Un rapport annuel appelant à préserver les fondements d'une justice pénale spécifique pour les mineurs 97

### 5. La prise en compte de la parole de l'enfant 100

- A. Une préoccupation au cœur du traitement des réclamations 100
- B. La promotion de la parole de l'enfant 101

## 6. La sensibilisation aux droits de l'enfant 103

- A. La sensibilisation des enfants et des jeunes à leurs droits 103
- B. La sensibilisation et la mobilisation des professionnels pour le respect et la promotion des droits de l'enfant 105

### Partie IV.

## LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ 107

### 1. Les manquements à la déontologie de la sécurité relevés en 2025 à l'issue du traitement des réclamations individuelles 108

- A. Le recours excessif à la force, un motif récurrent de saisine du Défenseur des droits 108
- B. Concilier maintien de l'ordre et respect de la liberté d'expression et de réunion : un enjeu démocratique majeur 109
- C. Les mauvais traitements par les forces de sécurité à l'encontre des personnes étrangères : un constat récurrent du Défenseur des droits 110
- D. Les dysfonctionnements procéduraux et les atteintes aux garanties individuelles 112
- E. Les personnes détenues, trop souvent victimes de manquements déontologiques de la part du personnel pénitentiaire 112

### 2. Au-delà des manquements individuels constatés, des carences plus structurelles 113

- A. L'enjeu de la confiance entre la population et les forces de sécurité 113
- B. L'enjeu de la gestion de l'espace public : une étude sur les pratiques d'éviction de certaines populations 115
- C. L'enjeu d'un contrôle hiérarchique efficace 116
- D. Les enjeux de la formation 118

**Partie V.**

**L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE** 119

**1. Développer l'alerte comme levier de lutte contre les atteintes portées à l'intérêt général** 120

**2. Garantir l'effectivité des droits et libertés des lanceurs d'alerte** 122

**A.** Le développement de la doctrine du Défenseur des droits 122

**B.** L'intervention du Défenseur des droits devant les juridictions 122

**3. Impliquer tous les acteurs de l'alerte** 123

**A.** Les acteurs nationaux 123

**B.** Les acteurs internationaux 124

**Partie VI.**

**LA VIE DE L'INSTITUTION** 125

**1. La valorisation du Défenseur des droits** 125

**A.** Développer la notoriété et les liens au niveau local 125

**B.** Développer la notoriété numérique du Défenseur des droits 127

**C.** La valorisation de l'expertise juridique par la médiatisation 128

**2. Les relations institutionnelles** 128

**A.** Les relations avec les pouvoirs publics 128

**B.** Les relations avec les acteurs de la justice 132

**C.** Les relations avec la recherche et les universités 134

**D.** L'action du Défenseur des droits à l'échelle internationale et européenne 137

**3. Les ressources du Défenseur des droits** 140

**A.** Les ressources humaines 140

**B.** Les ressources budgétaires 142

**C.** La transformation numérique 144

Annexes 146

Notes 154

# 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 650 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.

1. 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 développements 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 Cour européenne des droits de l'homme (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.

2. 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.

3. 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).

# ÉDITORIAL

L'année 2025 témoigne d'une activité dense, exigeante et révélatrice. Dense, parce qu'elle est une nouvelle fois le témoin d'une progression des sollicitations adressées au Défenseur des droits. Exigeante, car derrière chaque réclamation traitée se trouvent des personnes dont le seul souhait est d'être considérées, entendues et rétablies dans leurs droits. Révélatrice, enfin, en ce qu'elle met en lumière, parfois brutalement, les tensions qui traversent notre société et fragilisent notre cohésion nationale.

En 2025, comme toutes les autres années, le Défenseur des droits a assumé sa mission telle que prévue par la Constitution et la loi organique : protéger les personnes dont les droits sont oubliés, rappeler le droit lorsqu'il est nié, apporter un éclairage aux juges *via* ses observations, et proposer au législateur des évolutions pour corriger et rendre pleinement effectifs les droits, tels qu'ils sont consacrés dans les textes.

Le renouvellement de notre grande enquête « Accès aux droits » confirme des constats établis de longue date. Qu'il s'agisse des relations entre les forces de l'ordre et la population, des relations des usagers avec les services publics ou bien du ressenti des discriminations, notamment dans l'emploi, un constat s'impose : les personnes sont de plus en plus éloignées de leurs droits. Plus encore, je perçois une érosion préoccupante du lien entre les services publics et les usagers : une désertification de l'humain, une carence d'écoute aux maux des usagers, un délaissement en termes d'accompagnement.

Cette réalité se manifeste avec une acuité particulière en matière de droit des étrangers, devenu au fil des années le premier motif de saisine de l'institution. En 2025, ces réclamations représentent 41 % des dossiers reçus. Pour la majorité d'entre eux, il s'agit de difficultés de renouveler un titre de séjour.

Et derrière ces chiffres, ce sont donc des milliers de parcours de vie suspendus à des dysfonctionnements administratifs : des personnes qui travaillent, étudient en France, contribuent au dynamisme de notre société. L'absence de réponse de l'administration les précipite trop souvent dans la précarité. Ces dysfonctionnements appellent une réponse structurelle et durable.

La protection des droits de l'enfant a également marqué l'année 2025. Dégradation de la protection de l'enfance, insuffisances de la prise en charge de la santé mentale, inégalités d'accès à la scolarité : nos recommandations se sont multipliées, tout comme nos actions de sensibilisation auprès des plus jeunes.

La lutte contre les discriminations demeure, elle aussi, un chantier prioritaire. Malgré des avancées juridiques notables, les discriminations persistent, comme le montrent nos travaux menés sur les refus de soins discriminatoires, les discriminations dans l'emploi ou les discriminations fondées sur la religion. Ces analyses constituent des outils de pédagogie juridique indispensables, alors qu'il ne peut y avoir de cohésion sociale durable sans égalité.

En matière de respect de la déontologie par les professionnels de sécurité, le Défenseur des droits a été une nouvelle fois en 2025, une autorité de contrôle externe exigeante. Les nombreuses recommandations issues de manquements relevés lors du traitement des situations individuelles constituent une réponse essentielle pour maintenir le lien police-population. Contrôler l'action des forces de sécurité, que ce soit dans le cadre de l'activité quotidienne ou lors d'opérations de maintien de l'ordre, contribue en effet à garantir un niveau de confiance indispensable.



L'année 2025 confirme aussi la montée en puissance du dispositif de protection et d'orientation des lanceurs d'alerte, à la suite du premier rapport bisannuel publié en 2024. La hausse des réclamations en la matière traduit la nécessité d'améliorer le dispositif, et en particulier le suivi psychologique et financier de celles et ceux qui participent à la vitalité de notre démocratie.

Pour porter toutes ces missions, le Défenseur des droits doit disposer de l'indépendance et des moyens nécessaires à son action. Défendre l'institution, c'est ainsi défendre la possibilité, pour chacun, de faire valoir ses droits.

Les atteintes aux droits ne peuvent être envisagées sous le seul angle individuel. Porter atteinte aux droits de certains fragilise ceux de toute la société, en alimentant la stigmatisation et la mise en concurrence des populations, qui n'a jamais produit autre chose qu'un approfondissement des inégalités.

Ce sixième rapport annuel d'activité que je présente depuis ma prise de fonction en 2020 est également un message d'espoir, de fierté et de confiance. Espoir de voir continuer l'institution du Défenseur des droits à faire partie des leviers pour rendre effectifs les

droits. Fierté dans les équipes, agents et délégués, qui chaque jour agissent pour défendre les droits et libertés. Confiance dans la capacité de l'institution à rester une boussole, dans un monde traversé par les doutes, les replis et les fractures. La démocratie est vivante par l'effectivité des droits, qu'elle garantit au travers de la justice comme d'institutions indépendantes, telles que le Défenseur des droits.

Ne prenons pas les droits pour acquis. Ils doivent être défendus pour être concrets pour chacune et chacun d'entre nous.

**Claire HÉDON**  
Défenseure des droits

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Hédon'.

# L'ANNÉE 2025 EN CHIFFRES



Plus de  
**250 000**  
sollicitations

**165 011**  
réclamations et demandes  
d'informations, orientations



**85 346**  
appels aux plateformes  
téléphoniques :  
09 69 39 00 00 / 3141 /  
Antidiscriminations.fr (3928)



**60 353**  
médiations tentées  
parmi les dossiers clos,  
dont :

**72 %**

ayant abouti  
à une résolution amiable

Sur **40 698** médiations\* menées à  
terme au cours de l'année (hors refus  
ou abandon du mis en cause ou du  
réclamant), **89 %** ont conduit à une  
résolution amiable du litige (\*mars à  
décembre 2025)

**268** décisions, dont :

**120** portant observations devant  
les juridictions

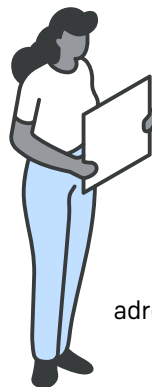
**100** décisions portant recommandations

**31** décisions portant avis sur la certification  
de lanceur d'alerte

**8** décisions de saisine d'office

**3** décisions-cadre

**1** tierce-intervention devant la Cour  
européenne des droits de l'Homme



**406**

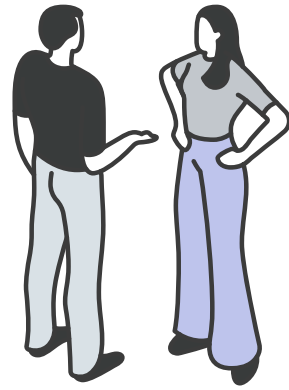
rappels à la loi  
adressés aux mis en cause

\*En 2025, l'institution a fait évoluer les motifs de clôture afin de les harmoniser entre le siège et le réseau des délégués et les rendre plus adaptés à la diversité des situations rencontrées. Le mode de calcul du taux de réussite des médiations a par conséquent été modifié. Il est calculé sur la base des médiations réellement menées et écarte (du dénominateur) les médiations inachevées (refus explicite ou implicite, abandon du mis en cause ou du réclamant).



**262**

agents  
dont **22** en région

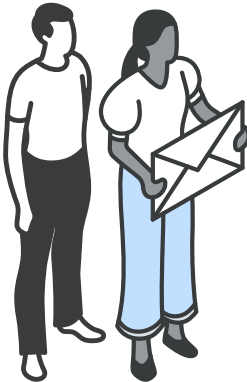


**650**

délégués  
dans plus de  
**1 000** lieux d'accueil

**82**

Jeunes ambassadeurs  
et ambassadrices des droits (JADE)



**9**

avis au Parlement



**18**

auditions au Parlement



**11**

rapports et études

# LES TEMPS FORTS DE L'ANNÉE

## | 28 JANV • Décision-cadre

N° 2025-005 relative à la protection de l'enfance.

## | 05 FÉV • Décision-cadre

N° 2025-019 « Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne ».

## | 07 FÉV • Colloque

« Le Défenseur des droits et le juge », à la Cour de cassation.

## | 10 FÉV • Dossier

« Handicap : 20 ans après la Loi de 2005, et maintenant ? »

## | 4 MARS • Étude

« Solliciter les forces de l'ordre : évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier ».

## | 09 AVR • Étude

« Amendes, évictions, contrôles : la gestion des « indésirables » par la police en région parisienne ».

## | 06 MAI • Rapport

« Prévenir les discriminations dans les parcours de soins : un enjeu d'égalité ».



## | 21 MAI • Guide

Mise à jour du Guide « Louer sans discriminer. Un guide pour professionnaliser ses pratiques ».

## | 03 JUIN • Rapport

« Le droit à l'orientation dans l'enseignement secondaire : un droit à déployer pour tous les jeunes ».

## | 06 JUIN • Avis au Parlement

N° 25-07 relatif au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte à la suite de la publication de décisions sur Mayotte.

## | 16 JUIN • Décision-cadre

N° 2025-112 relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres.

## | 24 JUIN • Étude

« Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 : Relations police/population : contrôles d'identité et dépôts de plainte ».



## | 23/27 SEPT • Évènement

« Place aux droits ! » en Corrèze.

## | 13 OCT • Étude

« Enquête sur l'accès aux droits. Volume 2 : Relations des usagers avec les services publics ».

## | 30 OCT • Podcast

« Qui c'est qui commande ? » sur les droits de l'enfant.



## | 05 NOV • Décision

N° 2025-189 relative aux violences et insultes proférées par des fonctionnaires de police à l'occasion de l'interpellation de Michel ZECLER.

## | 19 NOV • Rapport

Rapport annuel sur les droits de l'enfant « Le droit des enfants à une justice adaptée » et évènement dédié.

## | 04 DÉC • Rapport

« Les discriminations fondées sur la religion – Constats et analyses du Défenseur des droits ».

## | 10 DÉC • Étude

Publication du 18<sup>e</sup> Baromètre dédié aux discriminations dans l'emploi.

## | 12 DÉC • Rapport

« Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège », rapport de la Cour des comptes en réponse à la demande d'étude de la Défenseure des droits.

# AVANT-PROPOS DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

L'année 2025 marque un tournant dans l'activité du Défenseur des droits. Avec 165 011 réclamations, informations et orientations reçues, l'institution enregistre un nombre record de sollicitations, en hausse de 17 % par rapport à 2024. Cette évolution quantitative, sans précédent, ne constitue pas seulement un indicateur statistique : elle traduit un renforcement des attentes placées dans l'institution en même temps qu'une montée des difficultés rencontrées dans l'accès effectif aux droits.

Cette hausse est particulièrement marquée dans le champ des relations avec les services publics (+ 20 %), où les difficultés s'intensifient. Délais excessifs, absence de réponse, complexité des démarches, dématérialisation mal accompagnée... autant de dysfonctionnements ou difficultés qui fragilisent les usagers et altèrent durablement leur confiance envers l'administration.

Après un focus consacré l'année dernière aux discriminations, l'introduction du présent rapport met ainsi en lumière les conséquences concrètes de ces dysfonctionnements sur les parcours de vie des usagers. Les difficultés administratives qu'ils rencontrent agissent rarement de manière isolée : elles engendrent une chaîne de vulnérabilités, faite d'attentes prolongées, de droits rendus inaccessibles, de ressources suspendues, etc. Là où les rouages administratifs se grippent, les vies se précarisent en précipitant des personnes déjà vulnérables dans une situation économique et sociale détériorée.

De manière notable, le Défenseur des droits fait face à une augmentation exponentielle de réclamations en droit des étrangers, lesquelles sont passées d'environ 6 000 en 2019 (soit 10 % du total des réclamations reçues) à plus de 50 000 en 2025 (soit 41 %



des réclamations). L'évolution entre 2019 et 2025 de la part de ces réclamations, constatée par les trois graphiques ci-après, témoigne à la fois de cette aggravation quantitative par département et d'une extension géographique de ces difficultés. En particulier, les saisines relatives aux titres de séjour concernent très majoritairement des difficultés générées par un dysfonctionnement administratif structurel des services départementaux et nationaux qui en ont la charge, sans que soit en cause l'investissement des agents publics qui s'y consacrent. Cette situation exerce une pression considérable sur l'institution, alors que la plupart des cas ne concernent que de simples demandes de renouvellement de titres de séjour.

Le Défenseur des droits traite les réclamations qu'il reçoit principalement par la médiation ; il émet aussi des recommandations et apporte un éclairage utile – par ses observations – lorsque le litige a été porté devant le juge. Le traitement des situations individuelles est en lui-même essentiel, mais il appelle aussi une analyse des problèmes structurels qu'elles révèlent.

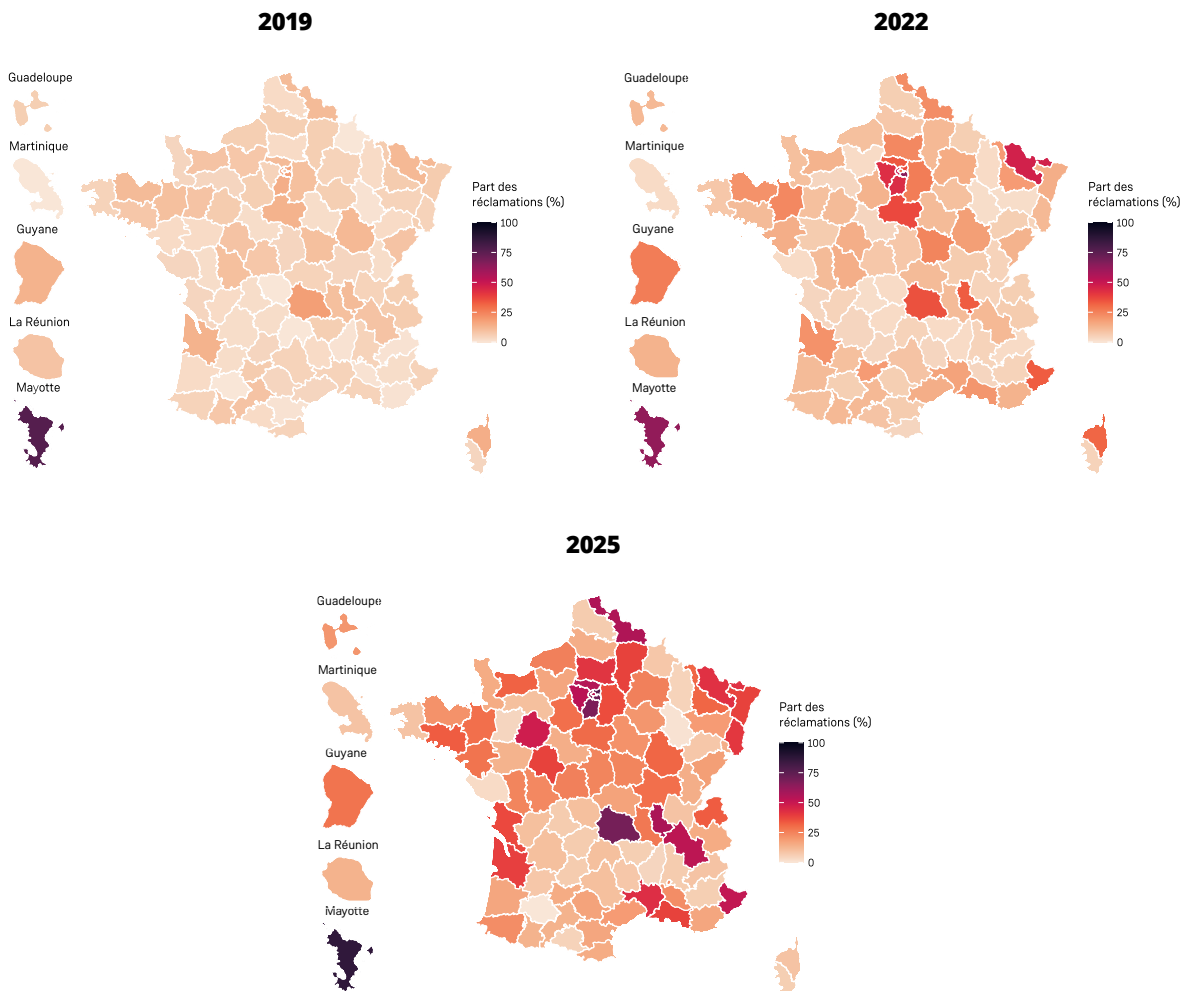
La valeur ajoutée du Défenseur des droits réside précisément dans sa capacité à identifier, par les situations individuelles qui lui sont soumises, des tendances structurelles à partir desquelles l'institution formule des recommandations générales à destination des acteurs concernés (par ses décisions-cadre, ses rapports, ses avis au Parlement, etc.). Par cette articulation constante entre traitement des réclamations et analyse systémique de leurs ressorts, elle agit en complémentarité avec l'autorité juridictionnelle : là où le juge tranche des litiges, le Défenseur des droits contribue à prévenir leur répétition en proposant des évolutions normatives ou organisationnelles propres à garantir l'effectivité des droits.

Dans un contexte budgétaire contraint, l'adaptation de son organisation et l'engagement de ses agents et de ses délégués témoignent d'une institution résolument tournée vers l'accomplissement sans faille, en toute indépendance, de cette mission constitutionnelle. Car derrière les statistiques, se trouvent des réalités humaines qui ne sauraient rester sans réponse. Le Défenseur des droits est un recours singulier et utile, ouvert à toutes et tous.

**Mireille LE CORRE**

Secrétaire générale du Défenseur des droits

**Part des réclamations concernant les droits des étrangers dans l'ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits, par département**



# STATISTIQUES GÉNÉRALES

## Nombre de sollicitations reçues par le Défenseur des droits, 2023-2025

	2023	2024	2025	2024-2025
<b>Réclamations, informations et orientations</b>	<b>137 894</b>	<b>140 996</b>	<b>165 011</b>	<b>+ 17 %</b>
<b>Siège</b>	<b>34 727</b>	<b>30 603</b>	<b>47 818</b>	<b>+ 56 %</b>
Réclamations	31 861	28 223	43 169	+ 53 %
Informations et orientations	2 866	2 380	4 649	+ 95 %
<b>Délégués</b>	<b>103 167</b>	<b>110 393</b>	<b>117 193</b>	<b>+ 6 %</b>
Réclamations	68 116	75 210	82 497	+ 10 %
Informations et orientations	35 051	35 183	34 696	- 1 %
<b>Appels* aux plateformes téléphoniques</b>	<b>118 813</b>	<b>84 196</b>	<b>85 346</b>	<b>+ 1 %</b>
<b>Total des sollicitations</b>	<b>256 707</b>	<b>225 192</b>	<b>250 357</b>	<b>+ 11 %</b>

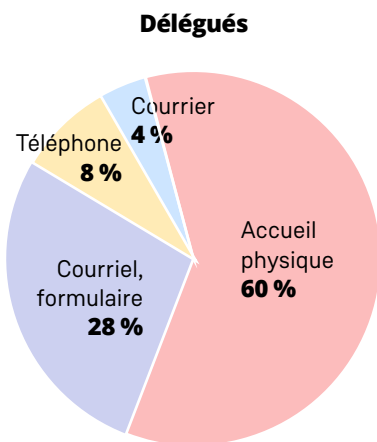
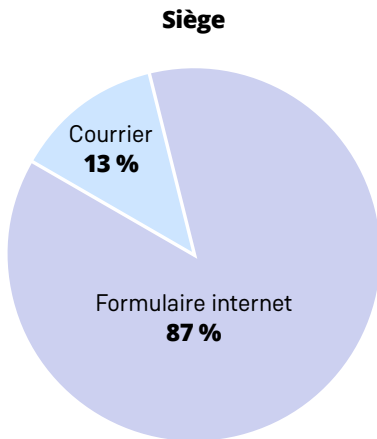
\* Sont exclus du décompte les appels n'ayant pas de lien direct avec les plateformes (faux numéros, appels internes, fournisseurs, etc.).

## Répartition des réclamations reçues selon le domaine de compétence du Défenseur des droits, 2023-2025

	2023	2024	2025	2024-2025
<b>Relations avec les services publics</b>	<b>92 400</b>	<b>96 028</b>	<b>115 179</b>	<b>+ 20 %</b>
<b>Défense des droits de l'enfant</b>	<b>3 910</b>	<b>3 073</b>	<b>3 316</b>	<b>+ 8 %</b>
<b>Lutte contre les discriminations</b>	<b>6 703</b>	<b>5 679</b>	<b>6 362</b>	<b>+ 12 %</b>
<b>Déontologie de la sécurité</b>	<b>2 866</b>	<b>2 434</b>	<b>2 376</b>	<b>- 2 %</b>
<b>Orientation et protection des lanceurs d'alerte</b>	<b>306</b>	<b>519</b>	<b>929</b>	<b>+ 79 %</b>
<b>Total</b>	<b>99 977</b>	<b>103 433</b>	<b>125 666</b>	<b>+ 21 %</b>

**Note.** Une réclamation pouvant être multiqualifiée, la somme des réclamations par domaine de compétence est supérieure au nombre total des réclamations reçues.

**Modes de sollicitation de l'institution, 2025**



**Champ.** Ensemble des réclamations, informations et orientations reçues au siège et par les délégués en 2025, hors appels aux plateformes téléphoniques (N = 165 011).

**Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits selon la thématique, 2025**

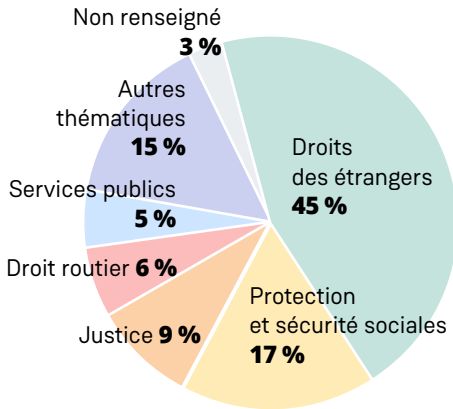
	%
Droits des étrangers	41 %
Protection et sécurité sociales	16 %
Justice	8 %
Droit routier	6 %
Services publics	5 %
Fiscalité	3 %
Environnement et urbanisme	2 %
Fonction publique	2 %
Éducation nat./enseignement sup.	2 %
Logement	2 %
Biens et services privés	2 %
Protection de l'enfance	1 %
Déontologie de la sécurité	2 %
Emploi privé	2 %
Santé	1 %
Vie privée	0,5 %
Opérateurs de réseaux	0,5 %
Libertés publiques	0,5 %
Profession règlementée	0,5 %
Non renseigné	3 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 125 666).

# STATISTIQUES PAR MISSION

## SERVICES PUBLICS

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics par thématique, 2025



**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 115 179).

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant les droits des étrangers par sous-thématique, 2025

	%
Titre de séjour	77 %
Regroupement familial	3 %
État civil des étrangers	3 %
Naturalisation	3 %
Visa	1 %
Autorisation de travail	1 %
Autre	3 %
Non renseigné	9 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant les droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 51 584).

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la protection sociale et la sécurité sociale par sous-thématique, 2025

	%
Pension de vieillesse	22 %
Aide sociale	15 %
Prestations familiales	12 %
Assurance maladie	16 %
Handicap	10 %
Assurance chômage	7 %
Autre	9 %
Non renseigné	9 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la protection sociale et la sécurité sociale reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 19 626).

### Répartition des réclamations reçues dans le domaine des services publics concernant la justice par sous-thématique, 2025

	%
Droits des détenus	59 %
État civil	9 %
Nationalité	7 %
Service public de la justice	5 %
Parquet	3 %
Accès au droit	3 %
Autre	8 %
Non renseigné	7 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de services publics concernant la justice reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 10 280).

## LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères, 2025

Handicap	27 %
Origine	18 %
État de santé	10 %
Autre*	6 %
Sexe	4 %
Nationalité	4 %
Âge	4 %
Grossesse	3 %
Activités syndicales	3 %
Convictions religieuses	3 %
Situation de famille	3 %
Orientation sexuelle	2 %
Vulnérabilité économique	2 %
Apparence physique	2 %
Identité de genre	1 %
Lieu de résidence	1 %
Opinion politique	1 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux domaines, 2025

Emploi privé	32 %
Emploi public	21 %
Biens et services privés	12 %
Éducation, formation	11 %
Logement	6 %
Services publics	5 %
Autre	13 %

**Lecture.** 32 % des réclamations reçues en 2025 en matière de discrimination concernaient des discriminations dans l'emploi privé.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 6 362).

\* Autre : domiciliation bancaire, nom de famille, mœurs, perte d'autonomie, caractéristiques génétiques, etc.

**Lecture.** 27 % des réclamations reçues en 2025 en matière de discrimination concernaient des discriminations en raison du handicap.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de discrimination reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 6 362).

### Répartition des réclamations reçues en matière de discrimination selon les principaux critères et les principaux domaines, 2025

	Emploi privé	Emploi public	Éducation, formation	Biens, services privés	Services publics	Logement (privé et social)	Autre ou NR	Total
Handicap	23 %	23 %	20 %	14 %	4 %	6 %	10 %	100 %
Origine	34 %	14 %	9 %	14 %	6 %	7 %	16 %	100 %
État de santé	35 %	40 %	11 %	6 %	2 %	1 %	5 %	100 %
Nationalité	30 %	7 %	6 %	16 %	4 %	8 %	29 %	100 %
Sexe	44 %	25 %	4 %	12 %	3 %	2 %	10 %	100 %
Âge	42 %	17 %	2 %	13 %	2 %	8 %	16 %	100 %
Vulnérabilité éco.	10 %	3 %	2 %	17 %	6 %	18 %	44 %	100 %

**Lecture.** Parmi les réclamations reçues en 2025 en matière de discrimination en raison du handicap, 23 % ont eu lieu dans l'emploi privé et 23 % dans l'emploi public.

## DROITS DE L'ENFANT

### Répartition des réclamations reçues en matière de droits de l'enfant par sous-thématique, 2025

	%
Éducation, petite enfance, scolarité, périscolaire	35 %
Protection de l'enfance, protection des enfants	30 %
Santé et handicap	16 %
Filiation et justice familiale	7 %
Mineurs étrangers	3 %
Justice pénale	2 %
Adoption et recueil de l'enfant	1 %
Non renseigné	6 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de droits de l'enfant reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 3 316).

## DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

### Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité par sous-thématique, 2025

	%
Violence	16 %
Propos déplacés	12 %
Refus de plainte	11 %
Manque d'impartialité	11 %
Non-respect de la procédure	8 %
Verbalisation abusive	4 %
Défaut d'attention à l'état de santé	2 %
Refus d'intervention	1 %
Autre	9 %
Non renseigné	26 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 2 376).

### Répartition des réclamations reçues en matière de déontologie de la sécurité suivant l'activité de sécurité en cause, 2025

	%
Police nationale	46 %
Administration pénitentiaire	19 %
Gendarmerie nationale	16 %
Polices municipales	6 %
Services de sécurité privés	5 %
Services de surveillance des transports en commun	3 %
Services des douanes	1 %
Autres (dont enquêteur privé)	0,5 %
Non renseigné	5 %
<b>Total</b>	<b>101,5 %</b>

**Note.** Plusieurs activités de sécurité en cause possibles, c'est pourquoi le total est supérieur à 100 %.

**Champ.** Ensemble des réclamations en matière de déontologie de la sécurité reçues par le Défenseur des droits en 2025 (N = 2 376).

# INTRODUCTION

« Je veux parler à quelqu'un en vrai », « J'ai juste besoin qu'on m'explique », « J'ai perdu mon mot de passe, et maintenant je suis bloqué », « J'ai appelé des dizaines de fois, ça raccroche tout seul », « Je fais tout ce qu'on me demande, mais ce n'est jamais suffisant »... Ces paroles, que les agents et délégués du Défenseur des droits entendent au quotidien, traduisent les difficultés rencontrées par de nombreux usagers dans leurs relations avec l'administration. La dématérialisation des procédures, la raréfaction des guichets avec un interlocuteur humain ou encore la complexification des parcours administratifs, créent des obstacles structurels à l'accès effectif aux droits. Ces dysfonctionnements ne s'arrêtent pas aux portes de l'administration : au-delà des répercussions sur la vie des usagers, ils entraînent des effets en chaîne, en reportant la charge de l'accompagnement sur les associations, en mobilisant parfois le Défenseur des droits, voire le juge, pour obtenir une prise en charge des demandes par l'administration.

## Les entraves à l'accès aux droits augmentent

Obtenir des informations sur son régime de retraite, se faire rembourser par la sécurité sociale des soins reçus, refaire son permis de conduire en ligne, inscrire son enfant à la cantine, etc. Nombreuses sont les occasions de rencontrer des obstacles dans la réalisation de démarches administratives *a priori* simples.

Dans le deuxième volet de son enquête « Accès aux droits » publié en octobre 2025 et consacré aux relations entretenues par les usagers avec les services publics, le Défenseur des droits relève une hausse spectaculaire du taux de personnes déclarant avoir rencontré de telles difficultés : elles sont 61 % en 2024 alors qu'elles étaient 39 % en 2016.

Plus d'une personne sur deux dit être en difficulté pour faire des démarches numérisées seules. La dématérialisation – qui,

pour certains et lorsqu'elle est bien orchestrée, permet des gains réels d'efficacité – s'est construite à partir d'un modèle d'utilisateur idéalisé, à la fois disponible, autonome et connecté. Partir de ce postulat erroné a entraîné des conséquences dommageables pour toutes les catégories sociales, bien au-delà du cliché de la personne âgée ne sachant que maladroitement manier la souris de son ordinateur. Certes, les personnes âgées, les ouvriers, les employés, les personnes en difficultés financières, ou en situation de handicap sont davantage touchés ; mais les usagers les plus diplômés, les cadres ou encore les professions intermédiaires, jusqu'alors épargnés, rencontrent également aujourd'hui des difficultés. Et les jeunes, à l'aise avec leur téléphone et les réseaux sociaux, peuvent être plus en difficulté lorsqu'il s'agit de remplir des formulaires administratifs ou de s'identifier *via* des systèmes d'authentification qui changent sans cesse.

Sans la possibilité d'être aidée par des proches, près d'une personne sur quatre, à force de temps perdu, de découragement, voire d'anxiété, finit ainsi par renoncer à des droits auxquels elle peut pourtant prétendre. Ces carences et défaillances de l'administration augmentent mécaniquement les risques d'inégalités dans l'accès aux services publics.

## Des fractures qui ne sont pas seulement territoriales

Depuis de nombreuses années, le Défenseur des droits alerte sur l'enjeu de la présence physique, dans l'ensemble des territoires et des lieux, des agents qui incarnent le service public, essentiel pour assurer l'effectivité des droits.

Ce n'est pas qu'un enjeu d'accès aux services publics « de guichet », car cette présence emporte aussi des conséquences sur d'autres politiques publiques : la présence d'interlocuteurs de proximité en matière d'aide sociale et de protection sociale s'avère

essentielle pour lutter contre le non-recours ; la présence quotidienne d'effectifs de police et de gendarmerie accessibles est nécessaire pour conforter le sentiment de sécurité et la confiance de la population envers les forces de l'ordre ; les politiques d'égalité doivent être incarnées sur le terrain pour faire reculer les discriminations ; les moyens de la protection de l'enfance doivent être au rendez-vous pour assurer la prise en charge de chaque enfant. Force est de constater que, sur chacun de ces aspects, le compte n'y est pas et l'écart demeure important entre les droits reconnus et leur effectivité.

Face aux conséquences de la dématérialisation de nombreux services publics, et en réponse à une recommandation du Défenseur des droits, les pouvoirs publics ont créé le label « France services » pour assurer un accompagnement humain aux démarches, à proximité de chacun. Si cette initiative répond assurément à un besoin massif, elle ne saurait tenir lieu de réponse unique aux enjeux de présence territoriale des services publics. Les agents France services accompagnent en effet les usagers dans leurs démarches en ligne, sans pour autant appartenir aux grands réseaux de services publics, et peuvent parfois rencontrer les mêmes difficultés que les usagers.

Sur les différents territoires, au vu des travaux menés sur le déploiement de France services, notamment par la Cour des comptes, et à partir des expériences de terrain consolidées par le Défenseur des droits, ses agents et ses délégués, il apparaît que la réalité du programme est fortement contrastée. D'un côté, on trouve des territoires, souvent ruraux, pour lesquels le dispositif apporte un service nouveau et substantiel, du fait de la proximité inédite avec des habitants éloignés des centres urbains, et de la qualité des relations avec les organismes partenaires qui proposent dans certains cas des permanences en visioconférence pour traiter les situations les plus complexes. De l'autre côté, des territoires, plutôt urbains, où les espaces France services sont plus souvent saturés et où les organismes n'apportent pas l'appui nécessaire à une relation de service public de qualité.

En parallèle, les conventions d'objectifs et de gestion des branches de la sécurité

sociale ont continué à prévoir des réductions d'accueil physique dans les réseaux propres des organismes, au risque de ne faire de France services qu'une substitution, et non pas un complément. Et d'autres démarches, notamment celles permettant de renouveler les titres de séjour des ressortissants étrangers, sont toujours intégralement dématérialisées sans que leurs usagers puissent bénéficier de l'accompagnement de France services ou de dispositifs d'accompagnement ou de substitution suffisants.

Ces faiblesses dans la prise en charge des démarches administratives entraînent à la fois des ruptures de droits et des situations parfois très alarmantes pour les personnes qui en sont victimes. C'est ce que constatent chaque semaine les 650 délégués du Défenseur des droits, qui accueillent dans leurs permanences des usagers qui alternent entre colère et découragement : l'incompréhension face un courrier abscons, l'impuissance face à un site web bloqué, l'exaspération face à une porte fermée. Cette détresse prend parfois des formes dramatiques : des pleurs, de l'angoisse et de la désorientation – et même dans certains cas, des menaces ou de l'agressivité.

### Une question à...

#### **Christelle SIAB-NOUALI**

Déléguée du Défenseur des droits  
en Seine-Maritime

***Vous êtes déléguée depuis 25 ans. Quelle évolution observez-vous dans les difficultés rencontrées par les usagers qui viennent vous voir en permanence ?***

*« Depuis ma nomination en décembre 2000 en tant que déléguée du Médiateur de la République, puis du Défenseur des droits, j'ai observé une évolution notable.*

*Progressivement et de façon plus marquée depuis une quinzaine d'années, la généralisation de la dématérialisation des démarches et la réduction des accueils physiques ont profondément modifié la relation entre l'administration et les usagers. Les procédures administratives sont plus complexes, les démarches parfois*

*exclusivement numériques sont inadaptées à une partie importante de la population et pas seulement aux publics les plus vulnérables. Ces difficultés touchent aussi des personnes auparavant autonomes, déstabilisées par la disparition des traditionnels modes d'accès aux services publics.*

*Ces difficultés entraînent un épuisement des usagers qui sont de plus en plus nombreux à renoncer à leurs droits. Ceux qui ne renoncent pas, se présentent découragés dans nos permanences et placent dans l'institution l'espoir d'un dernier recours.*

*Cette évolution a pour effet l'augmentation des sollicitations de nos permanences pour des situations qui relevaient auparavant de l'accompagnement de droit commun.*

*Dans ce contexte, le rôle du délégué est essentiel. Par l'écoute, l'expertise et l'orientation, il restaure la capacité d'agir des usagers et prévient l'aggravation des difficultés. »*

## **Des conséquences dramatiques sur les parcours de vie**

À travers les permanences de ses délégués et les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits observe au quotidien les effets très concrets des dysfonctionnements des services publics sur la vie des personnes concernées.

En raison de délais excessifs et de dysfonctionnements de la plateforme de l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), des milliers de personnes sont chaque année placées, malgré elles, en situation irrégulière, alors qu'elles avaient précédemment un titre de séjour. Privées de récépissé, elles perdent leur emploi, voient leurs aides sociales suspendues, doivent interrompre leurs études, ou renoncer à tout déplacement, alors même qu'elles ont accompli avec diligence toutes les démarches requises pour respecter les procédures en vigueur.

Par ailleurs, la complexité de certaines démarches et le manque d'informations contribuent au non-recours aux droits sociaux

(revenu de solidarité active, prime d'activité, assurance-chômage, minimum vieillesse, etc.). Ce phénomène prive de ressources des personnes déjà fragilisées et aggrave d'autant leur précarité. La tournure exclusivement répressive que prend la lutte contre la fraude renforce cette situation en alimentant la crainte de contrôles, de sanctions, et *in fine* de perte de droits.

Dans le domaine de la santé, de nombreuses difficultés conduisent également à un renoncement aux soins : prise de rendez-vous exclusivement en ligne, absence d'accessibilité des plateformes numériques et des bâtiments pour les personnes en situation de handicap, rareté des dispositifs de consultations mobiles, ou encore absence de services d'interprétariat pour les personnes qui en ont besoin. Ces obstacles dans la prise en charge médicale placent les patients dans des situations de rupture de soins pouvant avoir des conséquences irréversibles sur leur santé.

Les dysfonctionnements des services de la protection de l'enfance engendrent, quant à eux, des atteintes graves et massives aux droits de l'enfant : maltraitements d'enfants en établissement ou famille d'accueil qui ne sont pas prises en compte par l'autorité de contrôle, refus de prise en charge de mineurs non accompagnés, accueil d'enfants dans des lieux qui ne sont pas autorisés par la loi (hôtels, gîtes...), ou encore prise en charge inadaptée des enfants en situation de handicap. Ces carences compromettent leur protection et leur développement, avec des effets immédiats et parfois durables jusque dans leur vie d'adulte.

Enfin, la dématérialisation croissante des démarches administratives, conjuguée à l'impossibilité pour les personnes détenues d'accéder librement aux sites internet des services publics, engendre pour elles des conséquences particulièrement préjudiciables. Ceci entrave notamment le renouvellement des documents d'identité, l'accès aux dispositifs sociaux et la préparation de la sortie de détention, en particulier la recherche d'un emploi, compromettant ainsi les perspectives de réinsertion sociale et professionnelle.

L'ensemble de ces défaillances structurelles des pouvoirs publics fait peser une charge

croissante sur d'autres acteurs, publics ou associatifs, qui en subissent les effets en cascade.

### **Des reports de charge en cascade**

Ce phénomène de report de charge est largement documenté par les associations lors des réunions semestrielles des dix comités d'entente et de liaison du Défenseur des droits – instances thématiques d'échange et de réflexion avec les organisations de la société civile et les acteurs professionnels. De nombreuses associations font état de sollicitations croissantes liées aux carences des pouvoirs publics. À titre d'exemple, les obstacles persistants rencontrés lors des démarches pour bénéficier du droit au logement opposable (DALO) et du droit à l'hébergement opposable (DAHO) – non-respect des délais légaux d'examen des dossiers, absence de réponse formelle ou de motivation – conduisent les personnes concernées à se tourner vers les associations, de plus en plus sollicitées pour exercer des démarches administratives.

La solidarité associative, aussi essentielle soit-elle pour toutes les personnes aidées, ne peut toutefois durablement compenser les défaillances de l'action des pouvoirs publics. Cette limite est d'autant plus marquée que le secteur associatif fait face à une baisse significative de ses financements et à un renforcement des contraintes exercées sur son action, notamment *via* le contrat d'engagement républicain. Ces pressions peuvent aller jusqu'à conduire certaines associations à renoncer à s'impliquer dans des dossiers, par crainte de répercussions lors de leurs futures demandes de subventions. L'ampleur de cette inquiétude s'est traduite par une mobilisation collective inédite du monde associatif en octobre 2025, sous la bannière « Ça ne tient plus ! », visant à alerter sur la crise profonde que traverse le secteur.

Dans certains territoires, notamment en milieu rural, la réorganisation de services publics peut aussi conduire à un transfert implicite de charges vers des acteurs qui n'ont ni vocation à les assumer, ni les moyens pour le faire. Ainsi, la suppression de la collecte des déchets en porte-à-porte, remplacée par

un dispositif de bornes d'apport volontaire enterrées (BAVE), a parfois pour effet de transférer la charge du service sur des intermédiaires inattendus. Dans certaines communes, les aides à domicile de centres communaux d'action sociale (CCAS) se voient désormais contraintes d'acheminer les ordures ménagères des personnes accompagnées jusqu'aux BAVE, transformant une carence du service public en charge professionnelle supplémentaire.

Les difficultés d'accès aux droits, résultant des manquements ou des carences de l'administration, ont également des répercussions directes sur le travail des juges. Dans certains cas, elles peuvent entraver le service public de la justice (ainsi par exemple des refus d'enregistrement de plainte, qui créent un sentiment d'abandon institutionnel et redouble le non-recours) ; dans d'autres cas, elles suscitent un contentieux massif. Les blocages de l'ANEF conduisent de nombreux usagers à saisir le juge administratif afin d'obtenir qu'une décision soit enfin prise. Si le juge administratif doit pouvoir être saisi de telles situations, permettant le droit au recours, le fait qu'il le soit massivement pour des difficultés qui devraient être réglées à la source, au niveau des préfectures et de l'ANEF, appelle une réponse administrative structurelle.

Dans son rôle de recours pour les victimes d'atteintes à leurs droits, le Défenseur des droits est lui aussi touché par cette logique de report de charge, les usagers en détresse n'ayant parfois plus que cette porte à laquelle frapper.

### **Le Défenseur des droits toujours accessible**

Lorsqu'un guichet ferme, la permanence du délégué peut apparaître comme une solution de substitution, en dépit du rôle différent entre une autorité indépendante et un service administratif. Cela se traduit par un volume nettement croissant des réclamations qui sont adressées au Défenseur des droits au fil des ans, malgré une notoriété globalement stable.

En 2019, les délégués recevaient ainsi 79 427 sollicitations (réclamations et demandes

d'information), et les services du siège 23 639, pour un total de 103 066 ; six ans plus tard, les délégués en ont reçu 117 193, le siège 47 818, pour un total de 165 011, soit une augmentation de 60 % entre 2019 et 2025. Dans la mesure où les moyens affectés à l'institution n'ont pas augmenté au même rythme, cette situation met assurément les équipes d'agents et de bénévoles sous tension, à l'image de ce que connaissent d'autres services publics et certaines structures associatives.

Sous l'impulsion de Claire HÉDON, le Défenseur des droits a cependant poursuivi sans relâche ses efforts pour se rendre toujours plus accessible aux personnes qui ont besoin de ses services. Dans cette perspective, le premier levier d'action concerne la présence territoriale. L'augmentation du nombre de permanences des délégués, et la diversification des lieux d'accueil du public, permettent à la fois de se rapprocher des personnes éloignées des institutions, et de soulager les délégués les plus sollicités.

À ce titre, au cours de l'année 2025, au-delà de la densification générale du réseau des délégués, qui se poursuit, de nouvelles permanences ont été ouvertes sous des formes innovantes, par exemple au sein d'aires d'accueil de Gens du voyage en Seine-Maritime, en prévoyant un déplacement du délégué à la demande, en Corse-du-Sud, ou encore en ayant recours à la visioconférence, dans certains territoires ruraux du Loiret. La présence des délégués a également été étoffée en Outre-mer, notamment à Mayotte et en Guyane. Bien souvent, ce déploiement se construit en partenariat étroit avec des collectivités territoriales engagées pour garantir à leurs habitants l'accès aux droits et aux services publics, et qui adoptent par ailleurs des plans d'action à partir des recommandations du Défenseur des droits, par exemple en matière de lutte contre les discriminations.

### « Place aux droits ! » : cette année, les enjeux de la ruralité

Tout au long de l'année 2025, la Défenseure des droits a inscrit son action dans la diversité des territoires français, avec un accent sur la ruralité, où l'accès aux droits est davantage entravé en raison de la faiblesse des transports publics et des tensions sur le pouvoir d'achat. Dans cette perspective, Claire HÉDON a passé trois jours dans la Meuse, aux côtés des délégués locaux et du pôle régional Grand-Est, pour inaugurer une permanence à Commercy, échanger avec les associations qui interviennent sur le département et avec des jeunes en service civique. De même, en Corse, pendant quatre jours, elle a pu mesurer les difficultés des habitants en territoire enclavé, accompagner les efforts engagés autour du projet de « territoire zéro non-recours » et renforcer la présence de l'institution auprès de ces usagers.

Surtout, du 23 au 27 septembre, la Défenseure des droits et ses équipes ont mené l'opération « Place aux droits ! » en Corrèze, avec des étapes à Tulle, puis en Haute-Corrèze à Treignac, Meymac et Ussel. Après plusieurs éditions organisées dans de grandes villes et en Outre-mer, les agents de l'institution, accompagnés des délégués corréziens, se sont rendus cette année dans l'une des parties les plus rurales de l'hexagone.

Durant cinq jours, agents et délégués ont été présents sur les marchés et au cœur de la vie locale pour écouter, informer et répondre aux questions des habitantes et des habitants. Cet événement a aussi été l'occasion d'inaugurer une troisième permanence du Défenseur des droits en Corrèze, tous les mercredis à la mairie de Meymac, dans la partie du département qui n'était pas encore bien couverte, avec pour objectif de renforcer l'ancrage local de l'institution et d'assurer une présence humaine dans les zones éloignées des services publics.

En marge de cet événement, de nombreuses rencontres ont été organisées par le pôle régional Nouvelle-Aquitaine afin de partager les stratégies mises en place par les acteurs du territoire pour assurer l'égalité d'accès aux droits. En particulier, les acteurs de

la protection sociale, réunis autour de la mutualité sociale agricole, ont pu faire part de leurs efforts pour maintenir des accueils physiques pour l'ensemble de leurs assurés et allocataires, tout en insistant sur la défiance qui gagne un nombre croissant d'habitants, face aux difficultés d'accès aux soins et aux complexités administratives notamment.

### **Garder ouvert le chemin de la médiation**

Afin de pouvoir traiter avec succès les saisines qui lui sont adressées, le Défenseur des droits s'organise pour obtenir des réponses des acteurs qui sont à l'origine des litiges. Cette démarche n'est pas sans difficulté, notamment avec de nombreux services préfectoraux qui, à la suite des réductions d'effectifs qu'ils ont subis et des blocages informatiques qu'ils rencontrent, peinent à garantir des retours à chacune des saisines du siège et des délégués. Cette situation fragilise les délégués et leur mission, dans le contexte de dégradation générale de l'accès aux droits des usagers des préfectures.

Néanmoins, dans toutes les régions, les agents du Défenseur des droits redoublent d'efforts pour structurer leurs relations avec l'ensemble des acteurs des territoires, notamment ceux qui font l'objet de nombreuses saisines, afin de rendre le meilleur service possible aux usagers. Cela passe par des réunions fréquentes avec les équipes des préfectures, des organismes sociaux, de certaines collectivités, pour définir des circuits de traitement des dossiers. Dans certains cas, ces initiatives peuvent prendre la forme de protocoles de coopération, comme celui signé en juin 2025 entre le Défenseur des droits et la direction générale de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) Sud-Est, à l'initiative du pôle Paca-Corse, et qui assure une réponse rapide aux sollicitations des délégués et des rencontres régulières pour éviter les blocages.

Dans ce sillage, la même démarche a été initiée auprès de la Caisse de l'assurance vieillesse pour l'Île-de-France (Cnav), avec laquelle il était urgent de structurer les échanges de l'institution, tant sont nombreux les assurés qui, ressortissant de cette caisse, saisissent le Défenseur des droits en raison de ruptures de ressources, pendant parfois de très longues périodes en attente de la liquidation de leur pension.

### **La boussole de l'effectivité des droits**

Si celles et ceux qui permettent à la société de tenir sont eux-mêmes fragilisés, c'est l'effectivité des droits qui est menacée dans son ensemble.

Conçu pour résoudre les atteintes aux droits de chacun et pour prévenir les manquements qui pourraient affecter tout le monde, le Défenseur des droits déploie sa présence territoriale pour être au plus près des difficultés, afin de les prendre en charge, lorsque c'est possible, et de les faire connaître pour les faire cesser.

Le présent rapport annuel donne à voir l'activité de l'institution sur l'ensemble de ses champs de compétence, avec le souci constant d'articuler protection et promotion des droits et libertés. Plus que jamais, le constat de l'écart entre le droit reconnu et le droit effectif doit être le point de départ d'une action résolue et durable, qui est la condition de la confiance dans notre système institutionnel.

## Partie I.

# LES DROITS ET LIBERTÉS DANS LES RELATIONS AVEC LES SERVICES PUBLICS

## Avant-propos

« Quelle relation plus radicalement asymétrique que celle qui se joue entre, d'une part, les administrations et, d'autre part, les personnes physiques qui dépendent d'elles pour obtenir des prestations vitales, des soins, ou encore des documents qui conditionnent leur existence ? C'est parfois même à peine une relation, comme lorsque l'automatisation du service public fait croire qu'aucune intervention humaine n'est nécessaire à l'application de la règle de droit.

Dans le contexte de la dématérialisation des démarches administratives, le Défenseur des droits observe chaque année le risque que des usagers, en particulier celles et ceux qui, en raison de leur vulnérabilité, ont plus de difficultés à se faire entendre, soient privés de titres, d'allocations, de pensions, d'autorisations... alors même qu'ils ont accompli toutes les diligences nécessaires.

Ces situations, trop fréquentes pour n'être que des "bugs", doivent conduire à réinvestir la dimension relationnelle du service public. Par la présence d'agents sur le territoire, par la clarté des explications apportées à l'usager, par l'écoute et la réactivité, par l'attention au caractère toujours singulier de chaque situation, les services publics contribuent à la confiance que chacun peut avoir, à la fois dans l'État de droit en général, mais aussi dans sa propre capacité à faire valoir ses droits.

En un mot, c'est dans la relation concrète avec le service public, avec ses visages, avec ses guichets et avec ses formulaires, que se joue la possibilité de se considérer soi-même comme sujet de droit, et non pas seulement comme un administré soumis passivement à une norme extérieure, ou même comme un



usager dont "l'expérience" serait comparable à celle du client d'un service privé.

Être considéré comme sujet de droit, cela suppose de voir reconnu à la fois son droit à obtenir des explications pour toutes les décisions qui le concernent – ce qui risque de devenir impossible si les algorithmes apprenants y jouent un rôle trop important –, son droit à introduire des recours effectifs contre ces décisions – ce qui est fragilisé par les difficultés d'accès au juge –, ou encore son droit à l'égalité de traitement, quel que soit le point du territoire où il vit ou son origine – ce qui est souvent ardu, notamment dans les Outre-mer.

Le rôle du Défenseur des droits est de rappeler, partout, cette exigence fondamentale. Il ne le fait pas uniquement par des paroles ou des rapports, mais d'abord sur le terrain, dans son rôle de médiation, grâce à ses 650 délégués qui contribuent, par leur écoute et leur action, à redonner de la considération à celles et ceux qui les saisissent. »

**Daniel AGACINSKI**

Délégué général à la médiation,  
directeur de l'action territoriale

En 2025, les atteintes aux droits et libertés dans les relations avec les services publics ont représenté 115 179 réclamations, soit près de 92 % des réclamations reçues. Dans ce volume, si les atteintes aux droits des usagers des services publics (1) et aux droits sociaux (2) constituent des phénomènes transversaux touchant l'ensemble de la population, on relève également une diversification des atteintes en fonction des territoires (3) et de certains groupes sociaux (4). Cette diversité implique une adaptation de l'activité du Défenseur des droits.

## 1. GARANTIR LES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Les droits des usagers des services publics ont émergé progressivement<sup>1</sup>. Initialement fondés sur les principes d'égalité, de continuité et de mutabilité du service public, puis sur les exigences démocratiques de transparence et de reddition des comptes, ils ont enfin bénéficié de l'essor de la protection des droits et libertés fondamentaux. Ces droits initialement établis par la jurisprudence ont été peu à peu inscrits dans des textes sectoriels et pour certains, consacrés dans le code des relations entre le public et l'administration. Ils constituent désormais l'un des fondements de la relation entre l'administration et la population.

Le sens et la portée de ces droits doivent constamment être adaptés aux transformations de l'action publique, elles-mêmes liées aux évolutions de la société et aux exigences découlant du bon fonctionnement du service public. Le Défenseur des droits, chargé de veiller à leur respect, contribue à cet équilibre en en défendant une conception exigeante.

En 2025, il a contribué à résoudre des difficultés liées au droit d'accès au service public, notamment dans le contexte de la transformation numérique de l'État (A), le droit à l'information (B) et le droit de contester les décisions de l'administration et des organismes chargés d'une mission de service public (C).

Dans ce cadre, une attention particulière a été portée aux enjeux liés à la nationalité qui se situent au croisement de plusieurs difficultés rencontrées par les usagers du service public (D).

### A. LE DROIT D'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC : LE DÉFI DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT

Le principe d'égalité devant le service public implique notamment que l'administration assure un accès normal au service public<sup>2</sup>. En particulier, cette dernière ne peut pas refuser l'accès d'un usager à un service public de manière irrégulière<sup>3</sup> ou le permettre dans un délai déraisonnable<sup>4</sup>. Or, ainsi que le Défenseur des droits le relève depuis son rapport de 2019 sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, le mouvement massif de transformation de l'action publique en raison de l'intégration des nouvelles technologies est susceptible d'entraîner des atteintes à ce droit d'accès.

Afin d'évaluer la portée de ce phénomène, l'enquête « Accès aux droits » (EAD), menée pour la première fois en 2016 par le Défenseur des droits, a été reconduite en 2024 auprès d'un échantillon de 5030 personnes âgées de 18 à 79 ans représentatif de la population de France hexagonale. Elle permet à l'institution d'établir une série de publications thématiques visant à documenter les atteintes aux droits dans ses différents champs de compétence<sup>5</sup>. Elle mesure, en outre, leur évolution depuis 2016.

Le second volet de l'enquête « Accès aux droits » consacré aux relations des usagers aux services publics a été publié au mois d'octobre 2025. Il met en évidence une hausse importante des difficultés administratives rencontrées par les usagers des services publics : alors que 39 % d'entre eux rencontraient des difficultés ponctuelles ou régulières à réaliser leurs démarches en 2016, c'est le cas de 61 % d'entre eux en 2024. Si ces difficultés sont désormais également rapportées par certains groupes sociaux habituellement réputés moins concernés (les cadres, les plus diplômés, etc.), certains publics



continuent d'être davantage confrontés à des difficultés fréquentes, comme les ouvriers et les employés, ou encore les personnes déclarant des difficultés financières.

L'enquête montre en outre que 4 personnes sur 10 déclarent avoir été confrontées à un problème avec une administration ou un service public au cours des cinq dernières années. Ces problèmes se traduisent notamment par des difficultés à entrer en contact direct, à obtenir des informations ou à réaliser des démarches jugées complexes.

L'enquête établit un lien étroit entre ces difficultés et problèmes rencontrés et le processus de dématérialisation des services publics. La maîtrise du numérique devient essentielle : davantage qu'en 2016, la capacité à chercher des informations en ligne est corrélée au fait de déclarer ne pas rencontrer de problèmes avec une administration. Pourtant, l'enquête révèle que plus d'une personne sur deux se déclare non autonome pour réaliser des démarches en ligne ou indique les éviter. D'ailleurs, si, face à un problème avec un service public, 47 % des usagers qui tentent de recontacter l'administration le font sur internet, 55 % utilisent le téléphone et 33 % se déplacent directement au sein de l'administration concernée – des stratégies révélatrices d'une

volonté de contourner le tout numérique en cas de difficulté.

En matière d'accès aux droits, l'enquête relève d'autres résultats préoccupants : 23 % des individus déclarent avoir déjà renoncé à un droit auquel ils pouvaient pourtant prétendre, principalement en raison de la complexité des démarches (70 % des répondants invoquent ce motif). Parmi les 21 % des usagers des services publics déclarant avoir été victimes de discriminations de la part de services publics ou d'administrations au cours des cinq dernières années, 50 % indiquent avoir déjà renoncé à demander un droit auquel ils pouvaient prétendre, illustrant le lien étroit entre expérience discriminatoire et non-recours aux droits.

Pour accompagner les publics dans leurs démarches d'accès au droit, le Défenseur des droits travaille en étroite collaboration avec les acteurs sociaux du terrain à travers ses pôles régionaux et ses délégués territoriaux. Les travailleurs sociaux, comme les délégués du Défenseur des droits, sont les premiers témoins des effets délétères de l'absence de lien humain. C'est pourquoi le travail partenarial entre les services de proximité de l'institution et les acteurs sociaux de terrain est indispensable pour accompagner les publics dans leurs démarches d'accès au droit.

En dehors des maisons France services, les délégués et les pôles régionaux collaborent également avec d'autres structures d'accès aux droits afin de toucher une diversité de publics. En avril, le pôle régional des Hauts-de-France s'est déplacé à la Mission locale de Saint-Quentin (Aisne) pour sensibiliser les conseillers aux missions et au rôle du Défenseur des droits. Cette intervention vise à renforcer leur capacité à orienter les jeunes vers l'institution en cas de difficultés, afin de leur permettre de faire valoir leurs droits. De même, le 19 novembre 2025, le pôle régional francilien est intervenu auprès de l'ensemble des bénévoles de la Croix-Rouge, pour la Journée nationale de l'accès au droit organisée par le siège de la Croix-Rouge.

## **B. LE DROIT À L'INFORMATION DES USAGERS : LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE ENTRE LES SERVICES PUBLICS ET LES USAGERS**

Un ensemble de textes reconnaissent à l'utilisateur le droit de pouvoir avoir accès librement aux documents administratifs<sup>6</sup>, connaître l'identité et la qualité de l'agent chargé d'instruire leur demande ou de traiter l'affaire qui le concerne<sup>7</sup>, connaître les motifs de droit et de fait d'une décision individuelle défavorable<sup>8</sup>, ou encore les voies et délais pour exercer un recours<sup>9</sup>.

Préalable indispensable à la possibilité de faire respecter ses droits, l'information de l'utilisateur contribue également à entretenir la relation de confiance que les pouvoirs publics s'attachent à instaurer avec les usagers. Le Défenseur des droits a régulièrement l'occasion de mesurer l'enjeu que comporte le respect par l'administration de son obligation d'information, sous les diverses formes qu'elle peut revêtir, particulièrement dans le champ de la protection sociale.

D'abord, l'information des usagers contribue à lutter contre le non-recours aux prestations, mais également à prévenir leur versement indu. À titre d'exemple, saisis par un couple de parents malentendants d'une réclamation relative à l'octroi de la prestation de compensation du handicap (PCH) « aide à la parentalité », les services de l'institution ont

relevé que les intéressés avaient en effet été privés d'information et d'accompagnement par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Cette dernière n'ayant pris aucune mesure, lors de l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif d'aide, pour le porter à la connaissance de l'ensemble de ses usagers, c'est donc très tardivement que les intéressés ont sollicité cette prestation, alors qu'ils en remplissaient les conditions dès son entrée en vigueur. La Défenseure des droits a formulé des observations devant le tribunal judiciaire saisi par chacun des parents d'une action en responsabilité contre la MDPH (déc. 2024-189). Par un jugement du 3 juillet 2025, le tribunal a retenu un manquement de la MDPH à son obligation d'information, de conseil et d'accompagnement. Il a condamné la MDPH à indemniser le préjudice subi, à savoir la perte de chance de bénéficier de la PCH « aide à la parentalité » en temps utile, à hauteur de 15 030 euros, outre un préjudice moral évalué à 500 euros.

Le Défenseur des droits observe également un problème répandu d'information des aidants de personnes handicapées adultes, quant à leur droit d'être affiliés gratuitement à l'assurance vieillesse<sup>10</sup>. Cette affiliation, qui doit être sollicitée pour les aidants de personnes adultes<sup>11</sup>, ne prend effet qu'à compter de la demande quand bien même les intéressés en remplissaient les conditions avant cette demande. Les services du Défenseur des droits interviennent en médiation auprès des MDPH, pour demander une rétroactivité de l'affiliation, lorsque les éléments du dossier permettent de retenir que la personne handicapée avait bien, sur la période passée, besoin de l'assistance de son aidant<sup>12</sup>. Par exemple, dans le cadre de l'instruction d'une réclamation d'une mère ayant cessé son activité professionnelle pour devenir aidante familiale de son fils handicapé, il est apparu que l'intéressée avait bénéficié de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) à compter seulement de l'année 2020, alors que les conditions de cette affiliation semblaient remplies dès 2007, à l'exception de l'appréciation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) du besoin d'assistance de son fils

de 2007 à 2020, besoin qui ressortait du taux d'incapacité retenu et de l'aide humaine accordée. Il est apparu que la réclamante n'avait pas fait valoir ses droits à l'AVPF dès 2007, en grande partie en raison d'une information insuffisante délivrée par la MDPH quant aux conditions d'attribution de cette prestation. Pour parvenir à un règlement amiable de ce litige, les services du Défenseur des droits ont adressé à la MDPH les éléments permettant d'attester que les conditions étaient remplies depuis 2007. La MDPH, relevant que l'examen des éléments transmis établissait la réalité du besoin d'aide humaine à compter de 2007, a donné son accord pour une rétroactivité de l'affiliation et la perception d'un dédommagement en qualité d'aidant familial au bénéfice de sa mère (règlement amiable n° RA-2025-160).

Par ailleurs, la diffusion d'une information exhaustive et de qualité aux usagers de la sécurité sociale, contribue à prévenir l'attribution induue de prestations. Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives à des indus d'allocations de chômage atteignant parfois des montants extrêmement importants, qui trouvent leur cause dans le fait que des personnes indemnisées par France Travail et ayant atteint l'âge légal de la retraite, ignorent qu'elles ont droit à une retraite au taux plein et ne sont plus éligibles de ce fait, aux prestations de l'assurance chômage. Le cœur du problème réside dans l'insuffisance d'information des usagers, d'une part, quant aux conditions du maintien de l'assurance chômage au-delà de l'âge légal de la retraite, et d'autre part, quant à l'étendue de leurs droits dans le régime d'assurance vieillesse, plus précisément leur éligibilité ou non à une retraite au taux plein. Ce problème d'information est souligné dans une décision – plus amplement évoquée *infra* dans la partie relative aux droits sociaux – au terme de laquelle la Défenseure des droits a formulé diverses recommandations à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et à France Travail (déc. n° 2025-147). En réponse, les organismes ont exposé l'ensemble des mesures adoptées pour améliorer le dispositif<sup>13</sup>. Malgré tout, de nouveaux litiges individuels continuent d'être portés à la

connaissance du Défenseur des droits qui, tout en assurant leur traitement, reste attentif à ce que les mesures annoncées finissent par porter leurs fruits. Les délégués poursuivent le traitement en médiation des situations qui leur sont soumises à ce sujet.

### **Des retards préjudiciables, quand l'information ne circule pas**

Alors qu'elle est en congé maternité depuis mars, mais n'a touché aucune indemnité journalière, une femme enceinte se rapproche de l'organisme qui aurait dû la lui verser. Son interlocuteur lui explique qu'il attend depuis deux mois l'attestation de l'employeur, qui met encore un mois à l'envoyer. Du fait de ce retard, la caisse explique à l'assurée qu'elle doit encore attendre deux mois de plus pour recevoir ses indemnités. Le délégué saisi sollicite alors la caisse pour faire valoir l'urgence de la situation, et obtient le versement très rapide des 1 800 euros que la réclamante aurait déjà dû recevoir.

Pour le Défenseur des droits, le droit à l'information constitue également un outil susceptible de participer à la protection de la vie privée des usagers. À cet égard, la Défenseure des droits a préconisé l'institution d'un droit à l'information des bénéficiaires de prestations sociales, relatif au droit de communication<sup>14</sup> dont leurs données personnelles peuvent faire l'objet. Cette recommandation a pris corps dans les avis au Parlement émis à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (avis n° 25-08 et 25-09), compte tenu de la nature des informations et documents recueillis dans le cadre du droit de communication, et de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée qui en résulte. La recommandation vise à ce que les assurés soient informés, lors de la demande de prestation, de l'existence du droit de communication susceptible d'être mis en œuvre par les organismes assurant le service de cette prestation, et de sa portée, c'est-à-dire les destinataires possibles des demandes de communication et les éléments

susceptibles d'être recueillis dans l'exercice de ce droit, auquel ne peut être opposé le secret professionnel.

Enfin, il doit être souligné que le manque d'explications données sur les modalités de détermination des droits a un impact sur l'activité du Défenseur des droits. En effet, les services sont amenés à pallier cette insuffisance, en mobilisant la médiation pour organiser le dialogue entre les organismes et les usagers et permettre à ces derniers d'obtenir les informations qui leur sont dues. Au-delà du report de charge sur l'institution, c'est également son rôle qui s'en trouve sensiblement dévoyé, celle-ci n'ayant pas vocation à délivrer en lieu et place des organismes l'information qu'ils ne fournissent pas, mais bien à assurer son rôle notamment de médiation. À titre d'exemple, le Défenseur des droits reçoit de nombreuses réclamations de personnes se plaignant, à la suite de la réforme des modalités de cumul de la pension d'invalidité avec un revenu d'activité, de la suspension du versement de leur pension et de la perte consécutive de leur prestation de prévoyance et plus globalement, de l'insécurité provoquée par la nouvelle réglementation (suspension de l'avantage, génération d'indu) dont elles ne comprennent pas les modalités. Un certain nombre de pensionnés d'invalidité restés actifs songent, au regard de l'insécurité et de la confusion ressentie, à cesser leur activité professionnelle, ce qui est contraire à l'objectif de la réforme intervenue en 2022. Le Défenseur des droits, qui avait formulé des observations dans le cadre du contentieux engagé pour contester la légalité des textes ayant fixé le plafond du cumul autorisé d'une pension d'invalidité avec un revenu professionnel (déc. 2024-057) – contentieux ayant abouti à un rejet – ne peut aujourd'hui intervenir, pour les réclamations individuelles contestant des suspensions de pension, au titre d'un quelconque dysfonctionnement. Cependant, l'institution, en expliquant aux intéressés le sens de la réglementation et sa bonne application à leur situation, permet aux usagers d'accéder à l'information qui leur est due et ce faisant, met fin à la contestation dans la plupart des cas.

Par ailleurs, comme certaines des instructions menées par le Défenseur des droits ont pu le montrer, les algorithmes et systèmes d'intelligence artificielle (IA) prennent une place grandissante dans le processus de décision administrative. Malgré cela, le nombre de saisines de l'institution et de contestation de ces décisions reste faible, sans doute en raison de l'opacité forte des processus de décision, du manque de transparence et d'intelligibilité des systèmes algorithmiques pour le grand public et, plus largement, de sa méconnaissance de ces systèmes et de ses droits. Il apparaît donc indispensable de continuer à éclairer les usagers afin de contribuer à une meilleure défense des droits. C'est l'un des objectifs du rapport « Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? » publié par le Défenseur des droits en novembre 2024. Les recommandations portées par l'institution vis-à-vis des pouvoirs publics sur ces enjeux de transparence et d'information des usagers dans ce rapport ont par ailleurs pu être rappelées à l'occasion de plusieurs rencontres institutionnelles. L'année 2025 a permis en outre de diffuser ces enseignements et recommandations à de nombreuses occasions, qu'il s'agisse d'entretiens avec le monde académique, de débats avec des professionnels, d'événements institutionnels adressés à un public spécialisé ou au contraire de conférences ouvertes au plus grand nombre. Au-delà du traitement des réclamations et instruction des questions auprès des organismes publics mis en cause devant elle, l'institution continuera de sensibiliser et outiller les acteurs publics sur ces enjeux majeurs.

### C. VEILLER AU RESPECT DU DROIT DES USAGERS À CONTESTER LES DÉCISIONS DES SERVICES PUBLICS

Le Défenseur des droits est particulièrement attentif à veiller au respect de l'effectivité des mécanismes dont disposent les usagers pour faire respecter leurs droits. Ainsi, il s'assure que les demandes adressées par les usagers sont bien traitées, qu'en cas de décision défavorable, les droits de la défense sont respectés et que le droit des usagers de saisir une juridiction pour contester une décision est effectif.

Le Défenseur des droits intervient fréquemment lorsque les demandes des usagers ne sont pas prises en compte. Ainsi, au cours de l'année 2025, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que de nombreux candidats libres, issus de différentes régions du territoire national, rencontraient des difficultés pour obtenir une date de passage à l'examen pratique du permis de conduire. Afin de parvenir à une résolution de ces difficultés et permettre à ces candidats d'obtenir une date pour passer leur épreuve, le Défenseur des droits est régulièrement intervenu en médiation. Ainsi et à titre d'exemple, la situation d'un réclamant qui, depuis sept mois, ne parvenait ni à obtenir un créneau disponible sur la plateforme *RdvPermis*, ni à recevoir une réponse du bureau d'éducation routière compétent, a été résolue (règlement amiable n° RA-2025-017).

De même, le Défenseur des droits a pu être saisi par un réclamant auquel l'administration avait demandé le règlement de droits de donation. Malgré la réactivité et les éléments apportés par ce dernier pour établir qu'il n'avait pas été bénéficiaire de la donation considérée, l'administration a poursuivi le recouvrement et procédé à des saisies administratives à tiers détenteurs sur ses comptes bancaires. Le réclamant a continué à alerter l'administration sur la situation erronée. En l'absence de réponse des services fiscaux aux multiples réclamations présentées, le Défenseur des droits a été saisi. À la suite de son intervention, l'administration a reconnu avoir poursuivi à tort le réclamant, en lieu et place d'un homonyme, et l'a rapidement

remboursé des sommes saisies (règlement amiable n° RA-2025-167).

Une déléguée a également été sollicitée par une réclamante qui avait été frappée d'une saisie à tiers détenteur pour un prélèvement de taxe foncière relatif à une propriété située dans un département où elle ne possédait aucun bien, mais où beaucoup d'habitants portaient son nom de famille. Un mois après l'intervention de la déléguée, les services fiscaux ont pu rétablir la situation de la réclamante et dissocier son compte bancaire du foyer fiscal concerné par la taxe foncière.

Autre exemple, l'institution a été saisie par un propriétaire d'un bien immobilier dans le cadre d'une indivision successorale. L'immeuble était valablement déclaré comme inoccupé et les trois propriétaires identifiés auprès de l'administration fiscale. Pour autant, l'avis de taxe d'habitation était établi, non pas au nom de l'indivision mais au seul nom du réclamant. Ce dernier était à jour du règlement de l'imposition à hauteur de sa quote-part dans l'indivision, mais était poursuivi par l'administration pour le règlement du solde dû par les autres propriétaires. Malgré les réclamations répétées du réclamant, l'administration a continué à le poursuivre pour le règlement du montant total de la taxe d'habitation. À la suite d'une médiation, l'administration a accepté de modifier l'avis de taxe d'habitation afin que le recouvrement de l'imposition soit effectué auprès de chaque indivisaire à hauteur de la quote-part due par chacun d'eux (règlement amiable n° RA-2025-168).

Il y a lieu toutefois de relever que de telles médiations peuvent échouer, notamment lorsque l'incapacité d'une administration à traiter les réclamations des usagers résulte d'un manque de moyens humains. Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par deux usagers d'une direction départementale des territoires et des mers (DDTM) qui n'était plus en mesure de répondre aux interrogations sur la taxe d'aménagement, n'ayant plus d'agent gérant ces questions-là depuis le transfert de compétence en matière de fiscalité de l'urbanisme de la DDTM à la direction générale des finances publiques

(DGFIP) par la loi de finances 2021. Ainsi, alors même que la DDTM saisie reste la seule compétente pour traiter les demandes afférentes au calcul des taxes d'urbanisme des autorisations d'urbanisme déposées avant le 1<sup>er</sup> septembre 2022, en l'absence d'agent affecté à cette mission, elle doit être accompagnée par une cellule ministérielle du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (règlements amiables n° RA-2025-174 et n° RA-2025-175).

Dans l'hypothèse où des décisions défavorables sont adoptées, le Défenseur des droits veille également au respect des droits de la défense qui, dans le cadre des procédures administratives, implique « *qu'une mesure individuelle d'une certaine gravité, reposant sur l'appréciation individuelle d'une situation personnelle, ne peut être prise par l'administration sans entendre au préalable la personne qui est susceptible d'être lésée dans ses intérêts moraux ou matériels par cette mesure* »<sup>15</sup>. Ainsi, l'institution a été saisie par des associations dont l'habilitation d'accès au logiciel SI SIAO - permettant le recensement de l'offre et de la demande de mise à l'abri d'urgence, d'hébergement, de logement adapté et d'accompagnement - a été retirée sans respect d'une telle procédure. La Défenseure des droits a donc recommandé à la préfecture en charge de ce logiciel ainsi qu'à la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès du logement (DIHAL) qui pilote son déploiement à l'échelle nationale d'intégrer une telle procédure (déc. n° 2025-184).

De même, dans le cadre du second avis sur le projet de loi relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, la Défenseure des droits a souligné les risques introduits par deux dispositions permettant la suspension du versement de prestations sociales et d'allocations en cas de doute sérieux de fraude et sans procédure préalable contradictoire. Une telle suspension, sans possibilité pour les bénéficiaires des prestations de se défendre, constituerait une rupture inédite dans les équilibres construits pour permettre de concilier l'objectif légitime de lutter contre la fraude et la défense des droits des bénéficiaires de prestations et allocations (avis n° 25-09).

Si la contestation par des recours administratifs n'a pas permis de résoudre le litige, l'usager du service public doit pouvoir saisir une juridiction afin de rétablir ses droits. Or, plusieurs réclamations adressées au Défenseur des droits soulignent l'existence de restrictions, parfois non encadrées, au droit d'accès à un tribunal, garanti aussi bien par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC) que par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).

Ainsi, le Défenseur des droits est intervenu dans le cadre d'un contentieux engagé par un ressortissant étranger dont la convocation pour un entretien à la préfecture précisait qu'il ne devait pas être accompagné. Or, ainsi que l'a relevé le Défenseur des droits dans ses observations devant la cour administrative d'appel de Paris, les usagers du service public bénéficient, y compris en dehors de toute procédure contentieuse, du droit à être assisté ou représenté par un avocat lors de leur démarche administrative. Les restrictions de ce droit doivent demeurer exceptionnelles : l'accompagnement ou la représentation par un avocat pouvant constituer une première étape avant l'introduction d'un recours juridictionnel, une restriction significative du droit à être accompagné ou représenté lors de démarches administratives peut constituer un obstacle de fait à l'exercice du droit d'accès à un tribunal (déc. n° 2025-016). La cour administrative d'appel ne s'est pas prononcée sur cet aspect du litige, ayant estimé que la mention sur le courrier de la préfecture ne constituait pas une recommandation, ou *a fortiori* une exigence de l'administration : s'agissant d'un acte ne faisant pas grief, il ne peut être contesté par la voie d'un recours pour excès de pouvoir<sup>16</sup>.

De même, le Défenseur des droits a été saisi par une association de protection de l'environnement, à la suite du refus opposé à son projet dans le cadre d'un appel à projets organisé par une collectivité territoriale. À la suite d'une demande d'explication de l'association, la collectivité a indiqué que ce refus était motivé par la « *multiplication des contentieux engagés par l'association à son encontre, ne permettant pas d'instaurer une*

*relation de confiance* ». Si une collectivité n'est pas tenue d'attribuer une subvention ni d'en motiver le refus, ce dernier ne peut reposer sur un motif illégal ou discriminatoire. Or, le refus fondé sur des contentieux en cours entre la collectivité et l'association ne saurait constituer un motif de refus, une telle pratique étant susceptible de restreindre le droit à un recours effectif en dissuadant les usagers de contester les décisions de l'administration. Un rappel à la loi a ainsi été adressé à la collectivité concernée pour prévenir la répétition d'une telle situation et lui indiquer qu'un tel refus pourrait être assimilé à une discrimination fondée sur les opinions politiques ou les activités associatives (rappel à la loi n° RAL-2025-054).

En 2025, le Défenseur des droits a également été saisi pour la première fois d'une réclamation relative à la procédure de notification dématérialisée des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). En effet, depuis le 2 mai 2022, toute personne enregistrant une demande d'asile en France métropolitaine se voit remettre des identifiants d'accès à un espace numérique personnel sécurisé par lequel l'OFPRA notifie les convocations aux entretiens et les décisions statuant sur les demandes d'asile. Or, la réclamante n'a pas pu exercer son droit au recours à l'encontre de la décision par laquelle l'OFPRA avait rejeté sa demande d'asile, car elle n'avait pas été mise à disposition sur son espace numérique personnel sécurisé. Après intervention du Défenseur des droits, les services de l'OFPRA ont reconnu une erreur lors de la mise à disposition de la décision sur la plateforme dématérialisée, expliquant que l'intéressée n'y avait effectivement jamais eu accès. L'OFPRA a de nouveau notifié sa décision pour qu'elle puisse exercer son droit au recours (règlement amiable n° RA-2025-148).

Enfin, la Défenseure des droits, à la suite de diverses réclamations faisant ressortir la réticence montrée par certains organismes de sécurité sociale à exécuter des décisions de justice, a adressé des recommandations à la Direction de la sécurité sociale (DSS). Relevant que l'exécution des décisions de justice participe à l'effectivité du droit au

recours garanti par l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Conv. EDH, elle a recommandé à la DSS de donner instruction aux organismes de sécurité sociale, agissant à l'échelle locale et nationale, d'assurer la mise à exécution des décisions de justice rendues en faveur de leurs usagers, et de leur demander d'établir annuellement un recensement des décisions de justice prononcées à leur encontre, mentionnant le stade de leur exécution (déc. n° 2025-236).

### **Accusée d'avoir dissimulé un emploi... qu'elle n'a jamais eu**

Accusée de fraude aux prestations familiales, au motif d'un emploi qu'elle aurait dissimulé, au sein d'un centre hospitalier d'une autre ville, une mère de famille fait appel au Défenseur des droits, car elle n'arrive pas à se faire entendre de l'organisme. C'est seulement après avoir effectué un examen méticuleux des pièces du dossier et sollicité l'hôpital que la déléguée chargée du dossier a pu expliquer à la caisse concernée que la réclamante n'avait jamais travaillé pour ce centre hospitalier, et donc jamais tenté de frauder. Cette situation montre que la bonne foi, qui devrait être présumée, n'est pas toujours facile à démontrer, et que les erreurs sont souvent difficiles à corriger.

Au-delà de ces pratiques administratives litigieuses, le législateur peut également restreindre le droit d'accès à un tribunal. Ainsi, la loi du 13 juin 2025 relative à la lutte contre le narcotrafic a introduit la possibilité pour le préfet de prononcer une interdiction administrative de paraître, à l'encontre de toute personne participant à des activités de trafic de stupéfiants, dans les lieux concernés par ces activités. Dans son avis sur le projet de loi, le Défenseur des droits a relevé que cette interdiction administrative de paraître autorise l'adoption par l'autorité administrative d'une restriction de la liberté d'aller et venir sans condamnation pénale et donc sans intervention préalable d'une juridiction. Si des garanties procédurales ont été prévues, ces garanties ne permettent pas de compenser entièrement la perte de la garantie qui résulte

du contrôle juridictionnel systématique préalable à l'édition d'une interdiction de paraître. Cette restriction du droit d'accès à un tribunal a confié aux autorités de police une large marge d'appréciation qui devra faire l'objet d'un contrôle renforcé par les juridictions saisies lors de sa mise en œuvre (avis n° 25-03).

#### **D. LA NATIONALITÉ : DES OBSTACLES MULTIPLES POUR Y ACCÉDER OU LA PROUVER**

Dans un contexte de dématérialisation et de complexification croissantes des procédures administratives, tant les usagers qui souhaitent obtenir la nationalité française que ceux qui doivent prouver être nés Français, rencontrent de nombreuses difficultés.

Outre les difficultés posées par cet outil en ce qui concerne les titres de séjour, le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi des difficultés informatiques liées à l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) que peuvent rencontrer des réclamants qui souhaitent obtenir la nationalité française. Tel était le cas, par exemple, d'un réclamant qui ne parvenait pas à déposer sa demande de naturalisation *via* l'ANEF, seule option proposée à ce jour aux demandeurs. En effet, afin de procéder à la création d'un compte ANEF, le ressortissant étranger doit, soit présenter son « numéro étranger » inscrit sur son titre de séjour, soit passer par une connexion *FranceConnect*. Or, le réclamant n'avait ni « numéro étranger », son titre de séjour ayant été délivré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ni d'espace *FranceConnect*, n'ayant pas été affilié à l'assurance maladie. Il se retrouvait donc dans l'impossibilité technique d'introduire sa demande de naturalisation. Le Défenseur des droits a saisi la préfecture afin qu'une solution de substitution au dépôt de sa demande *via* l'ANEF soit trouvée, ce qu'elle a accepté en autorisant le dépôt du dossier de naturalisation par voie postale (règlement amiable n° RA-2025-010).

En matière de naturalisation, les délégués du Défenseur des droits sont parfois saisis par des demandeurs qui ne parviennent

pas à suivre l'avancement de leur dossier, à l'instar d'un réclamant qui a déposé un dossier en version « papier » en 2021, et à qui l'administration a demandé d'effectuer une nouvelle demande par voie électronique en 2024. Après l'intervention du délégué, la plateforme de naturalisation, au sein de la préfecture compétente, a pu rassurer l'intéressé en précisant que sa demande initiale, sous format papier, serait bien étudiée. De fait, des actes d'instruction ont eu lieu par la suite, et la demande suit son cours.

Le Défenseur des droits est aussi régulièrement saisi par des réclamants de nationalité française, parfois titulaires de titres d'identité français, mais qui doivent justifier de leur nationalité française auprès des autorités françaises par la production d'un certificat de nationalité française (CNF). Ce certificat s'obtient auprès du directeur des services de greffe judiciaires des tribunaux judiciaires (TJ), et en cas de refus, auprès du juge du TJ.

Le Défenseur des droits intervient fréquemment auprès des greffes judiciaires pour obtenir des informations sur l'état de la procédure lorsque l'utilisateur est sans nouvelle de son dossier ou pour entreprendre des médiations lorsque la demande risque d'être rejetée alors qu'il existerait des éléments la justifiant. L'institution est parvenue, par exemple, à obtenir la réouverture d'un dossier auprès du greffe d'un TJ, malgré une décision de refus de CNF notifiée en 2020, qui avait entraîné la restitution des titres d'identité français de la réclamante. Née en 1974 en France, de parents étrangers, elle indiquait avoir acquis automatiquement la nationalité française à sa majorité. Elle avait d'ailleurs obtenu la délivrance d'un premier CNF à ses 20 ans. La réclamante, n'ayant pas compris qu'il lui appartenait de reconstituer un dossier complet pour obtenir un nouveau CNF, n'avait pas transmis toutes les pièces nécessaires à l'examen de son dossier. L'intervention du Défenseur des droits auprès du greffe a permis d'indiquer que la réclamante remplissait toutes les conditions pour obtenir un CNF et qu'il était regrettable que des documents complémentaires ne lui aient pas été demandés. La directrice des services de greffe judiciaires du TJ a répondu qu'un nouveau

dossier de demande de CNF allait être ouvert au nom de la réclamante pour procéder à un nouvel examen (règlement amiable n° RA-2025-139).

Le Défenseur des droits intervient également auprès des juridictions en adressant des observations lorsque des réclamants ont saisi le juge et qu'aucune médiation n'a été possible avec le bureau de la nationalité du ministère de la justice. En 2025, par exemple, la juridiction saisie a été dans le sens du Défenseur des droits concernant un dossier dans lequel le procureur de la République exigeait l'original de la déclaration d'option de la nationalité française, souscrite par l'aïeul de la réclamante, après l'accès à l'indépendance de Pondichéry, alors qu'était produite en l'espèce une attestation de la déclaration d'option pour la nationalité française signée du consul général de France, suffisante pour apporter la preuve de la conservation de la nationalité française de l'ascendant (déc. n° 2025-002).

Dans un autre dossier dans lequel était remise en cause la nationalité française du réclamant, la juridiction saisie a également suivi les observations du Défenseur des droits. Il y rappelait que l'appréciation du demi-siècle, durant lequel les ascendants ont été fixés à l'étranger au sens de l'article 30-3 du code civil, doit prendre en compte tous les ascendants dont le réclamant tient la nationalité française par filiation. En l'espèce, si le père du réclamant avait toujours résidé à l'étranger, tel n'était pas le cas de son grand-père qui ne pouvait être considéré comme fixé à l'étranger qu'à partir de 1977 puisqu'il avait travaillé en France avant. Ainsi, le réclamant a été admis à faire la preuve qu'il avait, par filiation, la nationalité française (déc. n° 2024-200).

## **2. PERMETTRE L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX : UNE ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS À PLUSIEURS NIVEAUX**

L'accès aux prestations sociales est régulièrement entravé en raison de délais de traitement excessifs, d'une mauvaise compréhension des textes, d'un manque d'effectif au sein des organismes, d'un blocage informatique ou encore du caractère particulièrement complexe d'une situation. Le Défenseur des droits intervient sur plusieurs plans pour résoudre ces atteintes aux droits : il agit sur l'accès individuel aux droits sociaux, participant ainsi de la prévention de la précarité (A), participe de la prévention des restrictions d'accès résultant de défauts d'organisation de la protection sociale (B) et recommande des réformes pour empêcher les atteintes à ces droits (C).

### **A. UNE PREMIÈRE ACTION CENTRÉE SUR L'ACCÈS INDIVIDUEL AUX DROITS SOCIAUX, FACTEUR DE PRÉVENTION DE LA PRÉCARITÉ**

Le droit de la sécurité sociale étant particulièrement technique, complexe et évolutif, sa mise œuvre suscite de nombreux litiges liés à des divergences dans l'interprétation et l'application des règles. Dans ce cadre, le Défenseur des droits est susceptible d'intervenir pour présenter son analyse et dénouer ces litiges.

Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi par une assurée pensionnée d'invalidité à laquelle une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) refusait le maintien de sa pension au-delà de l'âge légal de la retraite, au motif de l'absence de poursuite d'une activité professionnelle. L'intéressée exerçait toutefois une activité discontinuée dans le secteur du tourisme. Considérant que la condition légale de poursuite d'une activité n'exige pas une continuité de l'exercice professionnel, la Défenseure des droits a présenté des observations devant la cour d'appel, qui a confirmé cette analyse et rejeté la demande de restitution de l'indu formée par la CPAM (déc. n° 2025-163).

La mise en œuvre des règles de prescription peut également être source d'erreur de la part des organismes, et faire à tort obstacle à l'attribution d'un droit. À ce titre, l'institution a été saisie par une femme à laquelle était opposé un refus de prime d'adoption au motif que cette prestation supposait que le droit soit ouvert de manière rétroactive, à compter du mois d'arrivée de l'enfant au foyer et dans la limite de la prescription biennale, soit en l'espèce au plus tard en 2016. Le Défenseur des droits a fait valoir que la prescription d'un droit ne pouvait commencer à courir avant la naissance de ce droit, en l'occurrence avant la date du jugement d'adoption, intervenu en 2023. La caisse d'allocations familiales (CAF) faisant droit à cette demande, a versé la prime d'adoption à la réclamante, à hauteur de 2 038,81 euros (règlement amiable n° RA-2025-165).

La protection sociale des fonctionnaires, qui obéit à des règles propres, parfois complexes à mettre en œuvre, particulièrement pour les petites collectivités ou administrations non nécessairement dotées des ressources nécessaires, est également source de réclamations, relatives notamment à l'indemnisation des périodes d'absence du travail pour raison de santé. Ainsi, une fonctionnaire s'est plainte de la méconnaissance de ses droits en matière de protection sociale durant sa période de disponibilité d'office pour raisons de santé (DORS). Il a été constaté que l'intéressée, durant cette période, n'avait perçu qu'un demi-traitement sans prime, alors que depuis un décret du 27 juin 2024, le fonctionnaire, en période de DORS, a désormais droit à une indemnité égale au montant du traitement et le cas échéant, des primes et indemnités qu'il percevait à l'expiration de son congé de maladie. À la demande du Défenseur des droits, l'administration a accepté de procéder à un réexamen de la situation financière de la réclamante et à une régularisation sur sa fiche de paie (règlement amiable n° RA-2025-112).

En outre, l'institution a aidé des fonctionnaires à obtenir, pour l'un le versement d'indemnités journalières durant son arrêt de travail postérieur à sa rupture conventionnelle – initialement refusé – ce en vertu d'un dispositif

de maintien de droits prévu par les textes, pour l'autre, l'exact montant des indemnités journalières maladie auxquelles il avait droit postérieurement à sa radiation (règlement amiable n° RA-2025-170 et RA-2025-171). Le Défenseur des droits a également été amené à formuler une recommandation auprès d'une collectivité territoriale qui, à tort, avait appliqué un jour de carence dans le cadre d'un arrêt de travail précédant un congé de maternité. Il existe en effet une exception à la mise en œuvre du délai de carence, pour les congés maladie accordés après une déclaration de grossesse, et avant le début du congé de maternité (déc. n° 2025-198).

Les difficultés d'accès aux prestations résultent parfois de la complexité des situations soumises aux organismes, notamment lorsque des statuts divers se sont succédés dans le temps, et qu'il y a lieu de mettre en œuvre les dispositifs de maintien de droits. Le Défenseur des droits est ainsi intervenu pour permettre aux enfants d'une assurée décédée, renvoyés d'un régime à l'autre par les organismes sollicités, de recevoir de l'assurance maladie invalidité-décès, en application des dispositifs de maintien de droits, le capital décès auquel ils avaient droit (règlement amiable n° RA-2025-161).

Par ailleurs, l'appréciation des conditions d'éligibilité à une prestation peut être complexifiée par la nécessité de prendre en compte des périodes d'emploi accomplies à l'étranger. C'est ainsi qu'une CPAM a rejeté la demande d'indemnisation d'un arrêt maladie, car elle refusait de comptabiliser les périodes d'emploi accomplies à l'étranger, de sorte que l'assuré ne répondait pas aux conditions minimales d'affiliation. Le Défenseur des droits s'est fondé sur les dispositions de la convention de sécurité sociale entre la France et le Québec, applicable en l'espèce, et a demandé au réclamant de produire les fiches de paie correspondant à la période d'emploi au Québec. En lui fournissant les éléments recueillis, l'institution a sollicité la CPAM afin qu'elle indemnise l'arrêt maladie litigieux. Cette proposition de médiation a été acceptée (règlement amiable n° RA-2025-166).

L'année 2025 a également été marquée par l'émergence dans le droit positif, d'une solution portée de longue date par l'institution, au sujet des refus de prestations familiales opposés à des ressortissants étrangers régulièrement établis en France, mais dont les enfants sont entrés en France sans recourir à la procédure de regroupement familial. À la fin de l'année 2024, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que cette condition d'entrée en France des enfants par la voie du regroupement familial, prévue par la loi française, ne pouvait être opposée aux ressortissants de pays tiers régulièrement établis dans un État membre et titulaires d'un permis unique de séjour et de travail<sup>17</sup>, une telle exigence étant contraire au principe d'égalité de traitement consacré par la directive « permis unique »<sup>18</sup>. Dans l'attente d'une mise en conformité du droit interne, et afin d'explicitier la portée de cette jurisprudence importante, la Défenseure des droits a formulé des observations devant des juridictions, lesquelles ont statué en faveur des réclamants conformément à la solution érigée par la CJUE (déc. n° 2025-001 complémentaire à la déc. n° 2024-072, et déc. n° 2025-018 complémentaire à la déc. n° 2024-134). Dans le courant de l'été 2025, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a tiré les conséquences de la jurisprudence de l'Union européenne : dans l'attente des évolutions législatives et réglementaires rendues nécessaires, elle a invité les caisses de son réseau à procéder à la régularisation rétroactive des droits aux prestations, dans les dossiers concernés<sup>19</sup>. Ces instructions ont permis au Défenseur des droits de mener à bien de nombreuses propositions de médiation, initiées tant par les délégués présents sur le territoire, que par les services centraux.

C'est par exemple sur cette base qu'une déléguée, saisie par la grand-mère de trois enfants sur lesquels elle exerce une délégation d'autorité parentale, et venus de l'étranger hors regroupement familial, a pu rétablir son droit aux prestations familiales qui avait d'abord été refusé. La famille a ainsi bénéficié de 27 000 euros de rappels.

Par ces actions favorisant l'accès aux prestations sociales, le Défenseur des droits

contribue, particulièrement lorsque les prestations relèvent de l'aide sociale, à prévenir l'entrée en précarité de personnes dont la situation matérielle, fragile, peut difficilement supporter que la procédure de prise en charge soit entravée ou retardée.

La lutte contre la précarité implique, notamment, de protéger le principe comme le montant d'un reste à vivre devant, en toute circonstance, être laissé à la disposition de l'usager. C'est dans cet esprit que le Défenseur des droits, alerté par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs de ce qu'un règlement départemental d'aide sociale ne respectait pas les règles légales et réglementaires déterminant les sommes devant être laissées à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement, a adressé une recommandation au département concerné. Il lui a recommandé de prévoir dans son règlement départemental d'aide sociale, la déduction de plein droit et sans plafonnement, pour la détermination des ressources prises en compte en vue de fixer le montant de la participation du bénéficiaire de l'aide sociale à l'hébergement à ses frais d'hébergement, de toutes dépenses mises à sa charge par la loi et exclusives de tout choix de gestion, notamment des frais liés à la mise en place d'une mesure de mise sous sauvegarde de justice, à la souscription d'une complémentaire santé et à celle d'une assurance responsabilité civile (déc. n° 2025-149).

Dans la poursuite de ce même objectif, visant à sanctuariser le reste à vivre, la Défenseure des droits a présenté des observations devant un tribunal judiciaire, saisi de la question de savoir si une CPAM pouvait, pour valoir remboursement d'un indu d'indemnités journalières maladie résultant d'une erreur de sa part, procéder à une retenue mensuelle de 50 euros sur la somme perçue mensuellement par la réclamante au titre du revenu de solidarité active (RSA), lequel constituait sa seule ressource. Elle a fait valoir le caractère excessif de telles retenues, en méconnaissance des exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>20</sup>, et l'obligation pour les organismes de sécurité sociale de laisser

à la disposition du débiteur un montant minimum de ressources correspondant à celui, forfaitaire, du RSA personne seule (déc. n° 2023-207). Par un jugement en date du 7 novembre 2025, le tribunal judiciaire a considéré que si la récupération d'un indu d'indemnités journalières pouvait être opérée par retenue sur certaines prestations telles que le RSA, elle ne pouvait avoir pour effet de priver l'allocataire du minimum vital que constitue un certain montant de ressources, lequel correspond à celui du RSA.

Enfin, en vue d'alerter les parlementaires sur la menace que plusieurs dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales, faisaient peser sur le principe du reste à vivre, la Défenseure des droits a émis deux avis (avis n° 25-08 et 25-09).

Elle y souligne, notamment, que le projet de suspension conservatoire des prestations et allocations pendant trois mois en cas de « *doute sérieux de fraude* », sur la base de simples « *indices sérieux* » de manœuvres frauduleuses, constitue une atteinte grave au droit à des moyens convenables d'existence. En effet, la mesure, susceptible de s'appliquer aux minima sociaux tels que le RSA, l'allocation aux adultes handicapés ou le minimum vieillesse, est de nature à priver de protection les personnes les plus précaires et leurs familles, et les empêcher de subvenir à leurs besoins essentiels, et ce en l'absence de toute qualification de la fraude en bonne et due forme.

En matière de logement social, le Défenseur des droits observe que non seulement les personnes en situation de handicap rencontrent des difficultés pour obtenir un logement social, même lorsqu'elles sont reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO), mais aussi qu'elles sont exposées, dans ce cadre, à un risque accru de discrimination compte tenu des besoins d'aménagements propres à chaque situation. Une réclamante reconnue bénéficiaire du DALO ayant été obligée de refuser des propositions de logements en raison de leur inadaptation au handicap de ses enfants, la préfecture avait cessé de lui adresser de nouvelles propositions, et engagé une procédure contentieuse visant à obtenir

la levée d'astreintes concernant le relogement de cette famille. Le Défenseur des droits a présenté des observations devant le tribunal administratif saisi du litige, relevant que la décision de la préfecture de se délier de son obligation de relogement avait porté atteinte au droit au logement opposable de la réclamante et à l'intérêt supérieur de l'enfant, et était susceptible de constituer une discrimination en raison du handicap (déc. n° 2025-117). Le tribunal administratif a jugé que les refus opposés par la réclamante étaient légitimes et ne lui avaient pas fait perdre le bénéfice du DALO.

Par ailleurs, face au refus d'une commission de médiation de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande de logement social d'une personne vivant dans un logement social inadapté à sa situation de handicap, les services du Défenseur des droits lui ont exposé, ainsi qu'à la préfecture concernée, les raisons pour lesquelles ce refus était susceptible de porter atteinte au droit au logement de l'intéressée. La commission de médiation ayant finalement reconnu le caractère prioritaire de la demande, et la nécessité de reloger l'intéressée en urgence en raison de l'inadaptation de son logement à sa situation de handicap, la Défenseure des droits a pris acte de cette résolution de la situation individuelle, puis, afin de prévenir le renouvellement de situations similaires, a adressé des recommandations à la commission de médiation concernée (déc. n° 2025-150).

En matière d'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'institution est intervenue avec succès auprès de la CNAF, afin de préserver les droits d'une centaine de personnes travaillant dans un établissement de service et d'accompagnement par le travail (ESAT), dont la prime de partage de la valeur (PPV) avait été prise en compte, à tort, dans le calcul des ressources conditionnant le montant de l'AAH versée (règlement amiable n° RA-2025-130).

## **B. UNE ACTION VISANT À PRÉVENIR LES RESTRICTIONS D'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX RÉSULTANT DE DÉFAUTS D'ORGANISATION DE LA PROTECTION SOCIALE**

Certaines entraves aux droits sociaux peuvent résulter, non de défauts dans l'application des règles, mais de problèmes structurels d'organisation ou de coordination entre régimes. Pour éviter que de tels manquements organisationnels de la protection sociale ne produisent des restrictions d'accès aux droits sociaux, le Défenseur des droits intervient soit au niveau individuel, soit à des niveaux plus généraux, pour permettre la correction de ces difficultés.

En particulier, l'attribution de certaines prestations implique l'intervention de plusieurs acteurs de la protection sociale, ce qui peut favoriser des difficultés de coordination empêchant l'accès à ces droits sociaux. Outre la poursuite de son action visant à résoudre les situations d'indu d'allocations de chômage, ou de suspension de celles-ci, liées aux difficultés de coordination des régimes d'assurance chômage et d'assurance vieillesse, le Défenseur des droits intervient également dans des litiges liés à des difficultés plus ponctuelles, par exemple concernant l'AAH. L'appréciation des conditions « médicales » de son attribution relève des MDPH, celle des conditions administratives, des CAF ou caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), lesquelles assurent par ailleurs son service. Le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'une personne qui, bénéficiaire d'une attribution de l'AAH par la MDPH, avait été maintenue à tort dans une prise en charge au titre du RSA pendant cinq années en raison notamment de dysfonctionnements lors de la coordination de ces entités. À la suite de l'intervention des services du Défenseur des droits, un rappel d'AAH de plus de 21 000 euros a été versé (règlement amiable n° [RA-2025-140](#)).

Au-delà des enjeux de coordination, les litiges entre les administrations et leurs usagers naissent parfois de l'incapacité des premières à sortir de leurs procédures habituelles pour prendre en considération des informations

données par les usagers, susceptibles d'avoir une incidence sur leurs droits et obligations. L'organisation définie par les organismes de sécurité sociale peut alors complexifier l'accès aux droits en raison de sa rigidité et de l'absence de prise en compte des éléments fournis par l'usager. Ainsi, alors qu'ils étaient saisis de la contestation d'une procédure de recouvrement forcé de cotisations sociales portant sur les deux dernières années d'exercice d'une professionnelle libérale, les services du Défenseur des droits ont constaté que la situation s'était « grippée » en raison de l'absence de réponse et/ou du défaut de prise en compte par l'organisme, des éléments et arguments fournis par l'intéressée pour que son compte de cotisations soit régularisé conformément à la réglementation. Par suite, la Défenseure des droits a notamment recommandé à l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) concernée de procéder à la régularisation des cotisations en considération de la cessation définitive d'activité de la cotisante, à l'annulation des majorations comme de la procédure de recouvrement forcé, au remboursement des frais afférents, et à l'exonération de cotisations de retraite complémentaire pour l'année 2019 (déc. n° [2025-094](#)). L'Urssaf a donné une suite favorable à ces recommandations.

L'organisation définie par certains organismes de sécurité sociale peut également parfois complexifier l'accès aux droits en raison de sa rigidité et de l'absence de prise en compte des éléments fournis par l'usager. Ainsi, en matière d'assurance vieillesse, le Défenseur des droits est intervenu pour débloquent une situation extrêmement préjudiciable – suspension du versement de la pension de retraite et de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) depuis onze mois – qui trouvait son origine dans le fait que la caisse n'avait pas exploité les documents fournis à sa demande par l'assuré avec l'aide d'un assistant social. Alors que la caisse sollicitait de nouveau la fourniture des mêmes pièces pour justifier de l'identité, de la régularité du séjour, et de l'adresse du réclamant, l'intervention du Défenseur des droits a permis le rétablissement du service des prestations

et le versement de celles qui avaient été suspendues, à hauteur de 36 186,31 euros (règlement amiable n° RA-2025-159).

En matière d'accès aux droits liés à une situation de handicap, le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations relatives à la pratique de certaines MDPH consistant à subordonner la recevabilité des demandes adressées par les ressortissants étrangers de pays tiers à l'Union européenne, à la présentation d'un titre de séjour en cours de validité. Il a été constaté que cette pratique ne reposait sur aucune base légale et conduisait en pratique à des atteintes aux droits substantielles puisqu'elle avait pour effet de priver les étrangers dépourvus de titre de séjour, du droit de voir leur handicap évalué et reconnu, alors même qu'une telle évaluation peut, au-delà de la seule question du versement des prestations, favoriser l'accès à certains droits, tels que l'hébergement d'urgence ou encore le droit au séjour. En conséquence, la Défenseure des droits a formulé des recommandations au ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles de France, à la ministre déléguée chargée de l'autonomie et du handicap et au directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), afin que l'encadrement de la recevabilité des demandes adressées à la MDPH puisse être précisé et clarifié (déc. n° 2025-156).

Les limites des systèmes d'information (SI), qui sont au cœur du fonctionnement et de la gestion des régimes de sécurité sociale, peuvent, elles aussi, constituer des obstacles à l'accès aux droits. Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs usagers ainsi que par plusieurs parlementaires, d'une réclamation relative aux atteintes portées aux droits des assurés de certaines CPAM en raison des dysfonctionnements d'un logiciel dans le cadre d'une expérimentation menée par la CNAM depuis 2024 pour la liquidation des arrêts de travail. Au terme de cette instruction, qui a permis de prendre acte des mesures prises par la CNAM pour résoudre les difficultés nées de ce logiciel, la Défenseure des droits a recommandé à la CNAM de ne pas procéder à la généralisation de ce logiciel avant de l'avoir amélioré techniquement,

évalué pleinement son efficacité et approfondi la formation des agents à son usage (déc. n° 2025-232).

Par ailleurs, il arrive que certaines dispositions soient instituées, sans que les organismes soient dotés des outils leur permettant de les mettre en œuvre. Il s'agit alors, pour le Défenseur des droits, de remettre l'accès aux droits au cœur des préoccupations des organismes, afin que la priorité soit donnée aux travaux d'aménagement nécessaires des SI<sup>21</sup>. Dans les dossiers individuels, il intervient pour faire débloquent « manuellement » les situations et, le cas échéant, obtenir la régularisation de situations passées. Ainsi, l'intervention de l'institution auprès d'une caisse de retraite, a permis à un usager ayant vainement sollicité la liquidation d'une retraite progressive à compter du 1<sup>er</sup> août 2024, puis définitive à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, et se heurtant à l'existence d'un problème informatique, d'obtenir une liquidation de sa retraite en novembre 2025 avec une rétroactivité totale (règlement amiable n° RA-2025-163).

### **C. UNE ACTION VISANT À PROPOSER DES RÉFORMES POUR AMÉLIORER L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX**

Les atteintes aux droits sociaux résultent parfois d'imperfections de la réglementation elle-même. Le Défenseur des droits, lorsqu'il relève ces situations, peut être amené à contester la mise en œuvre des textes devant les juridictions et à en recommander la modification.

Le Défenseur des droits, saisi par un assuré anciennement poly-actif, d'une réclamation relative aux modalités de calcul de sa pension de retraite en application du dispositif de liquidation unique des régimes alignés (la « LURA »), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2017, a ainsi fait valoir devant un tribunal judiciaire que la mise en œuvre de ce dispositif semblait incompatible avec la protection du droit de propriété garanti par l'article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la Conv. EDH, en ce qu'il ne s'accompagnait pas d'un aménagement des règles de contribution aux régimes d'assurance vieillesse concernés,

et méconnaissait l'espérance légitime des poly-actifs, de bénéficier du service de deux pensions de retraite en vertu de leur affiliation et de leur contribution à deux régimes distincts d'assurance vieillesse (déc. n° 2024-126). Par jugement du 30 avril 2025, le tribunal, rejoignant cette analyse, a écarté l'application des règles de la LURA, a ordonné à la caisse de retraite de recalculer ses droits à la retraite selon la réglementation antérieure, puis l'a condamnée au versement du différentiel entre les sommes déjà versées, et les pensions nouvellement liquidées.

Le Défenseur des droits a également questionné, dans le cadre d'un contentieux engagé par un réclamant, la conformité de l'ancien dispositif de cumul emploi-retraite<sup>22</sup> à la protection du droit de propriété instituée par l'article 1<sup>er</sup> du premier Protocole additionnel à la Conv. EDH, et aux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (déc. n° 2025-040). En effet, dans l'ancien dispositif, les cotisations versées par les personnes au titre de l'activité exercée en cumul du statut de retraité, n'étaient créatives d'aucun droit. La cour d'appel saisie du litige ayant jugé le dispositif conforme à l'ensemble de ces règles, et débouté le réclamant de ses demandes, celui-ci a formé un pourvoi en cassation. La Défenseure des droits formulera de nouvelles observations.

Diverses recommandations de réforme, dont la nécessité a été révélée à l'occasion de l'instruction de réclamations individuelles, ont par ailleurs été formulées auprès des ministères sociaux. Ainsi, la Défenseure des droits, constatant que le texte instituant les conditions permettant aux personnes en situation de handicap de bénéficier de l'aide-ménagère départementale, n'était plus adapté eu égard à l'évolution des textes relatifs aux conditions d'éligibilité à l'AAH, avec lesquels il avait été établi en concordance, a recommandé une évolution de l'article L. 241-1 du code de l'action sociale et des familles, afin de remplacer la condition d'« impossibilité de se procurer un emploi » par celle de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » (déc. n° 2025-095).

Les recommandations peuvent également porter sur le contenu des instructions, circulaires ou lettres-réseau que les caisses nationales de sécurité sociale sont susceptibles de diffuser au sein de leur réseau respectif, pour améliorer la compréhension des textes et assurer leur bonne mise en œuvre. Ces documents, bien que dépourvus de valeur normative, sont largement utilisés par les agents des organismes et constituent, en définitive, la « norme » de référence plus que les textes légaux et réglementaires.

Ayant été alerté par deux femmes travailleuses indépendantes, de l'effet de bord produit sur leurs prestations de maternité par une mesure automatique d'exonération de cotisation adoptée dans le cadre de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (dite loi « MUPPA »), le Défenseur des droits a obtenu, à la suite d'une intervention auprès de la CNAM, que les prestations maternité des intéressées soient révisées. La CNAM ayant par ailleurs indiqué qu'elle avait donné des consignes aux CPAM afin que les situations signalées soient examinées attentivement et puissent faire l'objet d'une réévaluation, la Défenseure des droits en a pris acte et lui a recommandé la diffusion de consignes visant à ce que, d'office et indépendamment de toute réclamation des assurées, les CPAM accordent une attention particulière à la détermination des prestations maternité des travailleuses non salariées entrant dans le champ de l'exonération de cotisations instituée par la loi MUPPA (déc. n° 2025-167).

### 3. PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Dans le cadre d'une « République indivisible » telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958<sup>23</sup> et du respect du principe d'égalité notamment fondé sur les articles 1<sup>er</sup> et 6 de la DDHC, la protection des droits des individus ne peut être déterminée « en fonction de leurs attaches avec une partie déterminée du territoire de la France »<sup>24</sup>. Ce principe fondamental de l'organisation de l'État impose pour le Défenseur des droits une action prenant en compte la spécificité des territoires afin de garantir une protection uniforme des droits (A). Il impose également une vigilance particulière pour les territoires ultramarins où les risques d'atteintes aux droits et libertés sont démultipliés (B).

#### A. DES ACTIONS DE DÉFENSE ET DE PROMOTION DES DROITS ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

Les 101 départements français d'hexagone et d'Outre-mer couvrent des réalités sociales, économiques et géographiques très hétérogènes. À cette diversité territoriale, correspondent des populations, des situations administratives, des conditions d'accès aux services publics et des besoins en matière de droits tout aussi variés. À travers ses pôles régionaux et le réseau de 650 délégués bénévoles qu'ils coordonnent, l'institution assure une présence humaine de proximité. Cette organisation permet d'apporter des réponses adaptées aux usagers confrontés à des difficultés tant dans l'exercice effectif de leurs droits que dans la connaissance et la compréhension de ceux-ci.

La Défenseure des droits rappelle régulièrement qu'il est indispensable de maintenir une présence physique du service public, notamment dans les territoires les plus en difficulté, où se concentrent les publics les plus éloignés du droit. Cette préconisation s'inscrit dans un contexte de mutations profondes des services publics, largement documentées par de nombreux travaux. Elle trouve notamment un écho dans

l'augmentation continue des réclamations adressées au réseau territorial et aux services instructeurs de l'institution, en particulier en matière de services publics, révélatrice du fossé qui se creuse progressivement entre les administrations et les usagers notamment dans la relation de proximité.

Dans leurs permanences, les délégués accueillent, écoutent, informent, orientent et, lorsque cela est possible, traitent les situations en médiation. Ils sont ainsi les premiers témoins de situations d'incompréhension liées à l'absence de dialogue, de blocages résultant de contraintes matérielles ou d'usage, ou encore d'erreurs administratives dues au manque d'intervention humaine. Ces défaillances génèrent frustration et découragement chez les usagers qui peinent à identifier un interlocuteur. Initialement perçus comme un ultime recours, les délégués deviennent parfois le seul point de contact encore accessible. Le maintien d'une présence du Défenseur des droits sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones les plus complexes ou les plus éloignées, constitue dès lors un levier essentiel pour restaurer la confiance dans les institutions et contribuer à la cohésion sociale.

L'augmentation progressive du nombre de délégués bénévoles répond ainsi à un double objectif : faire face à la hausse des sollicitations et renforcer une stratégie globale d'accès au droit fondée sur la démarche d'« aller-vers ». Les pôles régionaux, interlocuteurs de premier plan, sont à la fois à l'écoute du réseau territorial et des acteurs locaux afin d'adapter le déploiement des permanences aux besoins identifiés. Dans cette perspective, et afin de tenir compte des contraintes géographiques ou des vulnérabilités spécifiques de certains publics, des modalités d'accueil diversifiées sont mises en œuvre. Des permanences « hors les murs » ou à distance sont ainsi organisées pour faciliter l'accès aux droits. En Normandie, une déléguée assure des permanences sur les aires d'accueil des gens du voyage en Seine-Maritime. Dans le Centre-Val de Loire, des permanences en visioconférence sont proposées au sein de la maison de justice et du droit d'Orléans, La Source, pour les



habitants des zones rurales du Loiret. Des expérimentations sont également conduites en partenariat avec les conseils départementaux de l'accès au droit de Seine-Maritime et de l'Eure, et depuis plusieurs années, deux délégués tiennent leur permanence sur les pirogues qui remontent le long des deux fleuves qui bordent la Guyane, l'Oyapock à l'Est et le Maroni à l'Ouest.

Conformément à l'article 5 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut être saisi par toute personne physique ou morale s'estimant lésée dans ses droits et libertés, y compris les personnes étrangères disposant d'un lien administratif avec la France et les Français résidant à l'étranger. À ce titre, un dispositif spécifique a été mis en place dès 2016, avec la nomination d'une déléguée dédiée, aujourd'hui renforcée par trois autres bénévoles. Afin de mieux être identifiés par les services publics dédiés aux Français résidant à l'étranger et de garantir le respect de leurs droits, les délégués pour les Français de l'étranger, en lien avec le pôle « Justice et Libertés » du Défenseur des droits, ont conduit cette année une rencontre avec le service central d'état civil et le parquet civil de Nantes. Cette démarche de coopération permet de renforcer la visibilité de l'institution auprès des services concernés et d'assurer une meilleure

prise en compte des besoins spécifiques de ces usagers dispersés aux quatre coins du monde.

Au cours de l'année 2025, ces délégués des Français de l'étranger ont par exemple réussi à débloquer la situation d'une femme, hospitalisée à l'étranger, qui devait reconstituer sa carrière en vue de son départ en retraite, alors même qu'elle avait perdu ses bulletins de salaire au fil des déménagements nombreux qu'elle avait connus. La déléguée chargée du dossier a invité le consul de France à coordonner les informations qu'il pouvait récupérer avec celles de la direction générale du Trésor en vue de cette reconstitution de carrière, qui remontait jusqu'à 1987. Toujours en matière de retraite, un autre délégué a réussi à réactiver, deux mois après son intervention, le versement d'une pension qui était interrompu de façon inexplicable par une caisse du régime général, permettant à la réclamante de toucher près de 18 000 euros de rappel de pension.

Outre son action de protection des droits, l'action territoriale de l'institution s'inscrit dans une démarche active de promotion des droits et, partant, de diffusion de la culture du droit auprès des usagers et des partenaires locaux. Les pôles régionaux et les délégués développent des actions de sensibilisation

adaptées aux réalités territoriales, en mobilisant des canaux variés et en s'appuyant sur les réseaux existants.

Ces actions prennent la forme d'interventions dans les médias locaux, de participations à des événements grand public ou de rencontres avec des structures associatives et sociales. En Savoie, une déléguée a ainsi participé à une série d'interviews radiophoniques consacrées à des problématiques du quotidien, telles que les contraventions routières ou la facturation de l'eau. En Occitanie, le pôle régional a pris part au festival UNIQUES organisé par France Travail à Toulouse, permettant de sensibiliser de nombreux participants, notamment des jeunes, aux droits des usagers du service public et aux modalités de saisine du Défenseur des droits. En Île-de-France, à Nanterre, le pôle régional est intervenu auprès de l'ASSOL – Maison des chômeurs et des précaires afin de présenter les missions de l'institution, notamment en matière de lutte contre les discriminations liées à la particulière vulnérabilité économique, et de préciser les modalités d'intervention des délégués. Ces actions contribuent à une meilleure orientation des publics et des professionnels en évitant des démarches inadaptées susceptibles de décourager les usagers.

Les équipes territoriales sont également pleinement associées aux expérimentations de politiques publiques visant à renforcer l'accès aux droits, telles que le dispositif « Territoires Zéro Non-Recours » (TZNR). Les pôles régionaux et les délégués participent aux comités de pilotage, partagent leurs constats de terrain et prennent part aux actions d'aller-vers. En Auvergne-Rhône-Alpes, plusieurs événements d'accès aux droits ont ainsi été organisés dans des lieux de forte fréquentation. En Île-de-France, le pôle régional, des juristes de l'institution et des délégués de l'Essonne ont participé au forum de l'accès aux droits de Grigny, le 20 mars 2025.

Dans ce cadre, le pôle régional Île-de-France a également contribué, le 8 décembre 2025, au lancement de la plateforme MOOC (*Massive Open Online Course*) dédiée à l'accès aux droits, mise en place par le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis. Les constats et recommandations issus du volet

« Services publics » de l'enquête « Accès aux droits » ont été présentés à près de 190 professionnels. En Haute-Corse, le délégué participe régulièrement au comité de pilotage TZNR de Bastia. La Défenseure des droits a pu également y assister lors de sa visite officielle en avril, visiter les quartiers concernés par le dispositif et échanger directement avec les habitants. Ces instances favorisent l'établissement d'un diagnostic partagé des besoins territoriaux et contribuent à renforcer la couverture et l'effectivité des droits.

Enfin, l'adaptation aux spécificités territoriales repose sur une mobilisation coordonnée et étendue des acteurs locaux. Dans cette perspective, les pôles régionaux et les délégués contribuent au développement et à l'animation des réseaux de médiateurs institutionnels associant les CAF, CARSAT, CPAM, URSSAF, collectivités territoriales et médiateurs municipaux, avec des déploiements concrets dans des territoires variés : La Réunion, les Hauts-de-France, l'Île-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur ou la Corse. Ces réseaux, en cours d'essaimage dans d'autres régions telles que l'Auvergne-Rhône-Alpes, la Normandie, le Centre-Val de Loire, l'Occitanie ou Mayotte, renforcent la coopération locale, fluidifient le traitement des situations individuelles et améliorent la relation entre les services publics et les usagers.

Au-delà des liens avec ces organismes et leurs médiateurs, et de la question de leurs relations avec les usagers, les pôles régionaux interviennent également dans des parcours de formation visant à sensibiliser à la dématérialisation des services publics et aux effets qu'elle produit. À l'occasion des 80 ans de la Sécurité sociale, le pôle régional Auvergne-Rhône-Alpes est ainsi intervenu lors d'un colloque organisé par l'Institut d'Études du Travail de Lyon (IETL) de l'Université Lumière, afin d'apporter l'éclairage du Défenseur des droits sur la nécessaire protection des droits et libertés face à l'État social numérique. Cette intervention a permis de présenter les constats et préconisations de l'institution, régulièrement saisie par des personnes rencontrant des difficultés face aux démarches dématérialisées qui se multiplient dans le domaine de la protection sociale.

Dans la continuité de ces actions, les pôles régionaux organisent également des interventions à destination des futurs cadres de l'administration. Ainsi, le 11 mars 2025, 120 étudiants de l'institut régional d'administration (IRA) de Lille ont pu être sensibilisés au rôle, aux compétences et aux prérogatives du Défenseur des droits en matière d'accès aux droits. Par ailleurs, la Défenseure des droits et son adjointe chargée du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, Céline ROUX, sont intervenues devant les étudiants de l'IRA de Bastia pour évoquer la dématérialisation des services publics et le regard des usagers sur cette réalité.

## **B. REMÉDIER AUX CARENCES DANS LES DÉPARTEMENTS ULTRAMARINS**

L'article 73 de la Constitution dispose que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Cette possibilité d'adaptation en raison de la singularité des territoires concernés doit respecter l'exigence de protection égale des droits sur l'ensemble du territoire. Pourtant, le Défenseur des droits est fréquemment saisi de réclamations traduisant des carences majeures dans les départements ultramarins et le conduisant à multiplier les actions dans ces territoires.

### **1. Défendre les droits et libertés à Mayotte : des manquements multiples et structurels des pouvoirs publics**

À Mayotte, le Défenseur des droits souligne, depuis sa création, l'écart immense entre les droits consacrés et ceux effectivement exercés. Les atteintes aux droits s'aggravent tandis que des tensions nouvelles sont apparues, liées aux évolutions récentes de l'archipel. En particulier, en 2025, les destructions causées par le cyclone Chido et la tempête Dikeledi ont profondément bouleversé l'archipel et multiplié ces risques d'atteintes aux droits et libertés.

Ainsi, le droit à l'éducation et à la scolarisation constitue un défi majeur pour Mayotte. Le nombre d'élèves est passé de 3 000 en 1976

à plus de 115 000 à la rentrée 2024, sans que les infrastructures n'aient été adaptées, situation aggravée par la persistance des refus discriminatoires d'inscription à l'école primaire consistant à exiger des documents non prévus par les textes. Dans ce contexte, de nombreux enfants demeurent non-scolarisés (12,1 % des 3-16 ans en 2020<sup>25</sup>) tandis que ceux qui le sont le sont fréquemment dans des conditions très dégradées par rapport au reste du territoire. Les destructions des établissements scolaires à la suite du cyclone Chido ont encore aggravé cette situation. La Défenseure des droits a recommandé au préfet d'assurer un pilotage actif de la politique de construction scolaire et au recteur de procéder à un contrôle renforcé des dispositifs dégradés (rotations, dispositifs *ad hoc*), qui conduisent certains enfants à ne bénéficier que de deux heures d'enseignement par semaine et de mettre fin aux pratiques d'inscription discriminatoires mises en œuvre par certaines communes (déc. n° 2025-099).

En matière de lutte contre l'habitat informel, de nombreuses réclamations ont également été adressées au Défenseur des droits concernant la procédure dérogatoire créée en 2018 pour l'évacuation et la destruction des bidonvilles en Guyane et à Mayotte. Ainsi que l'a relevé le Défenseur des droits, si cette procédure prévoit des garanties pour protéger les droits et libertés fondamentaux des habitants, telles que la formulation systématique de proposition de relogement ou d'hébergement et une évaluation sociale préalable, sa mise en œuvre comporte de nombreuses carences. En raison de la saturation des dispositifs d'hébergement, il est fréquent que de nombreux occupants ne bénéficient d'aucune proposition de relogement ou d'hébergement préalablement à l'évacuation. L'évaluation sociale est défailante notamment à cause des insuffisances des structures chargées de sa mise en œuvre tandis qu'il n'existe aucun accompagnement des personnes ayant subi l'évacuation vers les éventuels hébergements disponibles. Pour remédier à cette situation, la Défenseure des droits a recommandé le renforcement du dispositif d'hébergement à Mayotte et des évaluations sociales mises en œuvre en amont d'une évacuation. Elle a également recommandé la création de lieux d'hébergement adaptés aux besoins de la

population vivant dans les bidonvilles (déc. n° 2025-102).

Sur ce point, il y a lieu de relever que dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2025-797 de programmation pour la refondation de Mayotte du 11 août 2025, le législateur a fait le choix de durcir le régime applicable à Mayotte en matière d'évacuation et de destruction des bidonvilles en supprimant l'obligation d'hébergement ou de relogement jusqu'en 2034. Ainsi que l'a relevé le Défenseur des droits, cette évolution, justifiée par la saturation du dispositif d'hébergement à la suite des catastrophes naturelles ayant frappé l'île, marque un tournant majeur : pour la première fois, un texte permet une évacuation sans solution d'hébergement (avis n° 25-07). Saisi, le Conseil constitutionnel a réduit la portée de cette disposition en ne permettant le recours à cette dérogation qu'en cas d'impossibilité matérielle établie par l'administration et résultant des conséquences de cet événement climatique<sup>26</sup>.

### Une question à...

#### Pierre AURIEL

Adjoint au directeur de la direction  
« Protection des droits – Affaires  
publiques »

#### **En quoi les déplacements à Mayotte en 2023 et 2024 et les décisions rendues depuis ont-ils été utiles pour la rédaction de l'avis n° 25-07 au Parlement ?**

« La vérification sur place organisée en mai 2023 à Mayotte a constitué le point de départ de plusieurs instructions au long cours concernant des carences structurelles dans la protection des droits et libertés à Mayotte et en particulier concernant la scolarisation, le service public de la justice, l'évacuation des bidonvilles, la gestion de la crise de l'eau ou encore la politique migratoire. En 2024, un déplacement de la Défenseure des droits, du Défenseur des enfants et de la Secrétaire générale, auquel j'ai également participé, a permis de poursuivre les échanges avec différents représentants institutionnels. Sur cette base, les décisions

adoptées au printemps 2025 ont souligné à la fois l'aggravation des atteintes aux droits identifiés dans le rapport « Établir Mayotte dans ses droits » publié en 2020 et l'émergence de nouvelles tensions liées aux évolutions de l'archipel. Les dégâts causés par le cyclone Chido et la tempête Dikeledi ont intensifié une grande partie de ces atteintes. Lorsque les pouvoirs publics ont engagé la reconstruction du territoire, les décisions adoptées par le Défenseur des droits ont alors permis de formuler des recommandations précises basées sur ces analyses, notamment dans le cadre de la rédaction de l'avis au Parlement sur le projet de loi de programmation sur la refondation de Mayotte. En effet, le projet de loi comportait des dispositions permettant de répondre à une partie des recommandations du Défenseur des droits mais surtout plusieurs risquant de renforcer les atteintes aux droits et libertés relevées par ces décisions. Combinées au travail de médiation constamment mis en œuvre par les délégués sur place, les instructions entamées en 2023 et l'avis rendu au Parlement ont permis au Défenseur des droits de contribuer à la garantie des droits et libertés dans le cadre de la reconstruction de l'archipel. »

Le Défenseur des droits a également été saisi par des habitants de Mayotte ayant subi, en 2023, la crise de l'eau qui a touché le territoire. En raison d'une ressource en eau insuffisante, le préfet a adopté des arrêtés limitant provisoirement les usages de l'eau et organisant des restrictions temporaires lorsque l'étiage des réserves d'eau était insuffisant. Or, ces mesures ont été adoptées en dehors du cadre juridique spécifique créé pour protéger les droits des individus lorsque de telles mesures sont nécessaires. De ce fait, la concertation préalable à leur adoption a pu être insuffisante, provoquant d'importantes incompréhensions des logiques sous-tendant les choix effectués par les autorités publiques et aggravant une forme de défiance vis-à-vis des pouvoirs publics. Dès lors, la Défenseure des droits a recommandé qu'en prévision d'éventuelles nouvelles sécheresses, des

concertations soient engagées en amont afin que le cadre mobilisé pour répondre à ces épisodes soient connus et partagés par l'ensemble de la société (déc. n° 2025-101). À la suite de cette décision, la préfecture de Mayotte a indiqué qu'afin de respecter cette recommandation, un arrêté-cadre était en cours de rédaction et impliquerait une consultation du public.

Par ailleurs, à la suite d'une visite sur place à Mayotte en 2023, la Défenseure des droits a décidé de se saisir d'office des difficultés d'accès et de fonctionnement des services d'état civil et de nationalité pour les usagers. Les administrations rencontrent de graves entraves à l'effectivité des droits : délivrance d'actes d'état civil entravée par des exigences excessives d'identité ou de pièces, enregistrement des déclarations de naissance insuffisant, difficultés pour apposer, lorsque requise, la mention de résidence régulière sur les actes de naissance, obstacles à l'obtention de titres d'identité, délais déraisonnables pour l'obtention de certificats d'état civil délivrés par l'OFPRA et dysfonctionnements persistants dans l'examen des demandes de nationalité française au tribunal judiciaire de Mamoudzou et à la préfecture. Ces manquements affectent tant les enfants nés à Mayotte que les personnes sous protection internationale. Pour y remédier, la Défenseure des droits a formulé plusieurs recommandations aux ministres de la justice et de l'intérieur : simplifier et clarifier les pratiques des officiers d'état civil, garantir des délivrances d'actes et récépissés sans obstacles non prévus par la loi, allouer des effectifs pérennes au service de nationalité pour réduire les délais, veiller à la conformité des demandes de pièces aux textes, et améliorer la production de statistiques et la prise en compte des difficultés des usagers (déc. n° 2025-142).

Dans un contexte de durcissement de la législation relative aux ressortissants étrangers à Mayotte, les atteintes portées à leurs droits fondamentaux se multiplient. Celles-ci résultent notamment de pratiques administratives. Lorsqu'elles sont contestées devant les juridictions compétentes, le Défenseur des droits formule fréquemment des observations. Des observations ont ainsi

été présentées devant le Conseil d'État, relatives au refus de carte de résident opposé à une ressortissante malgache ayant déménagé de Mayotte vers La Réunion. Cette décision avait été adoptée au motif que les précédents titres détenus par la réclamante, délivrés par la préfecture de Mayotte et valides, conformément à la loi, sur le seul territoire de Mayotte, ne pouvaient être regardés comme établissant un séjour régulier en France. Pourtant, le département de Mayotte est situé en France au sens du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) depuis le 26 mai 2014. Ainsi, les droits acquis par un ressortissant étranger à Mayotte, tels que l'ancienneté de la résidence régulière ou encore les liens personnels et familiaux, ont vocation à être pris en compte dans l'examen d'une demande de titre de séjour formulée dans un autre département français (déc. n° 2025-078). Dans sa décision, le Conseil d'État a adopté un raisonnement similaire pour annuler la décision de refus de carte de résident. Il convient de noter que la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte prévoit la fin de la territorialisation des titres de séjour délivrés sur le territoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2030.

Le Défenseur des droits a également présenté des observations à deux reprises devant le juge des référés du Conseil d'État concernant l'éloignement de ressortissants comoriens depuis Mayotte. Dans la première affaire, l'éloignement avait eu lieu malgré l'introduction d'un recours suspensif. En effet, à Mayotte, l'absence de délai de départ volontaire permet à l'administration de procéder à l'éloignement avant l'expiration du délai ouvert pour contester cette décision. Toutefois, l'éloignement est suspendu si le ressortissant étranger introduit un référé devant le juge administratif. Dans ses observations devant le juge des référés du Conseil d'État, le Défenseur des droits a fait valoir que l'effet suspensif devait démarrer dès que l'administration avait été informée de l'existence d'un recours, c'est-à-dire, en pratique, dès que le greffe du centre de rétention administrative de Mamoudzou reçoit un courriel du greffe du tribunal administratif l'informant du recours. Dans son ordonnance, le juge des référés du Conseil

d'État, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, a ordonné le rapatriement en urgence du ressortissant comorien concerné. Il a notamment relevé qu'en ne suspendant pas l'exécution de la mesure d'éloignement dès que le greffe du centre de rétention administrative avait été prévenu, il a été porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif du requérant (déc. n° 2025-131).

Dans la seconde affaire, la mesure d'éloignement avait été édictée sur des considérations d'ordre public et exécutée alors qu'une demande de titre de séjour de plein droit avait été déposée par le réclamant, en qualité de jeune né en France. Le Défenseur des droits a souligné un défaut d'examen individuel de sa situation de nature à priver l'intéressé d'une protection jurisprudentielle contre l'éloignement et à porter une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de la vie privée et familiale. Dans son ordonnance, le juge des référés du Conseil d'État a retenu l'existence d'une telle atteinte, considérant que l'intéressé avait la quasi-totalité de ses attaches personnelles et familiales à Mayotte et que sa présence ne constituait pas une menace à l'ordre public. Allant dans le sens des observations formulées sur ce point par le Défenseur des droits, le juge des référés a également enjoint à l'administration d'organiser le retour de l'intéressé à Mayotte dans un délai de huit jours (déc. n° 2025-231).

Outre les pratiques administratives, les droits des ressortissants étrangers à Mayotte ont également été restreints par le législateur. La loi du 12 mai 2025 visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte a modifié l'article 2493 du code civil afin de renforcer les conditions d'acquisition de la nationalité par le droit du sol à Mayotte. À l'origine, la proposition de loi prévoyait que les deux parents devaient justifier d'une résidence régulière et ininterrompue de trois ans à la naissance de l'enfant. Dans son avis au Parlement, le Défenseur des droits avait mis en garde contre la restriction discriminatoire et disproportionnée du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Conv. EDH qui résultait de ces nouvelles

conditions. Il avait notamment souligné que les conditions proposées ne reposaient pas sur des éléments objectifs démontrant qu'elles contribueraient effectivement à maîtriser les flux migratoires, objectif affiché par le législateur. En outre, l'exigence de régularité de la résidence des deux parents pendant trois ans risquait de placer des enfants nés et ayant grandi à Mayotte dans une situation de précarité juridique durable, en entravant leur accès à la nationalité française, alors même qu'ils vivent en France depuis leur naissance. Enfin, l'accès à la nationalité française ne devrait pas être subordonné à des critères qui relèvent davantage de la politique migratoire des parents que des liens effectifs de l'enfant avec la France (avis n° 25-04). Cet avis n'a pas été suivi par le législateur, qui a néanmoins ramené le délai de résidence régulière et ininterrompue des parents à un an, tandis que le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle de la constitutionnalité des lois au titre de l'article 61 de la Constitution, n'a pas censuré cette réforme considérant qu'elle était justifiée par les caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte<sup>27</sup>.

De même, la loi de programmation sur la refondation de Mayotte a introduit de nombreuses dispositions réduisant les droits et libertés des ressortissants étrangers. Dans son avis au Parlement, la Défenseure des droits a par exemple souligné que la modification de plusieurs règles applicables à Mayotte en matière de séjour des étrangers et d'accès à certains titres de séjour, introduite par cette loi, pouvait provoquer des atteintes aux droits fondamentaux et notamment au respect de la vie privée et familiale. En particulier, ce texte a allongé la durée de résidence régulière requise pour l'obtention d'une carte de résident pour l'étranger parent d'un enfant français de trois à cinq ans. Il a également restreint l'accès au titre de séjour au motif « vie privée et familiale », durci les conditions d'établissement des filiations, réintroduit la rétention administrative des mineurs ou encore permis le retrait du document de séjour de l'étranger majeur exerçant l'autorité parentale sur un étranger mineur dont le comportement constitue une menace pour l'ordre public (avis n° 25-07).

Enfin, il y a lieu de relever que l'ensemble des atteintes aux droits et libertés fondamentaux à Mayotte sont redoublées par les fragilisations des mécanismes de protection des droits et notamment du service public de la justice. En effet, l'exercice du droit à un recours effectif se révèle être extrêmement complexe en raison notamment d'un manque structurel de moyens du service public de la justice. Les professionnels concourant au bon fonctionnement de ce service public sont en nombre manifestement insuffisant. Par exemple, la pénurie d'avocats à Mayotte est telle que l'accès effectif pour tous les justiciables au droit à l'assistance d'un avocat est compromis. En particulier, dans certains cas, les juridictions sont amenées à entendre un mineur sans qu'il soit assisté d'un avocat, le privant ainsi du bénéfice d'un principe fondamental. Afin de permettre au service public de la justice de remplir effectivement son office et de garantir la protection des droits et libertés à Mayotte, la Défenseure des droits a recommandé de renforcer les effectifs des professionnels participant au fonctionnement du service public de la justice ainsi que l'adoption de mesures visant à résoudre des défauts d'organisation des structures dédiées à l'aide juridique. En effet, l'insuffisance de moyens alloués au bon fonctionnement des structures d'accès au droit empêche leur déploiement sur l'ensemble du territoire de Mayotte tandis que le fonctionnement du bureau de l'aide juridictionnelle est défaillant (déc. n° 2025-106). Rappelées dans le cadre d'une audition de la Défenseure des droits par la commission d'enquête sur l'accès à la justice dans les Outre-mer, mise en place à l'Assemblée nationale, ces exigences sont essentielles pour assurer la prééminence du droit et le respect des droits à Mayotte. Dans cette perspective, à la suite de cette décision, le conseil national des barreaux et la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou ont précisé que des mesures avaient été prises pour qu'aucun mineur ne comparaisse sans avocat.

Dans un tel contexte, l'action du Défenseur des droits est multiple. Outre les instructions menées par l'institution, à la suite notamment d'une vérification sur place organisée en 2023,

et les avis au Parlement, le Défenseur des droits intervient très fréquemment par la voie de la médiation.

À titre d'exemple, une réclamante, vivant précédemment à Mayotte, est arrivée en métropole courant 2024. Titulaire d'un titre de séjour, elle a, dès le printemps 2024, souscrit sa première déclaration de revenus au titre de l'année 2023 auprès du service des impôts des particuliers (SIP) compétent pour sa nouvelle adresse en métropole. Étant domiciliée à Mayotte au 31 décembre 2023, le SIP n'a pas pris en compte sa déclaration de revenus au motif que les services compétents pour prendre en charge sa déclaration étaient ceux de Mayotte. Bien que fondé à ne pas la prendre en charge, le SIP n'a pas pour autant envoyé la déclaration au SIP compétent à Mayotte. La réclamante a alors adressé sa déclaration de revenus à Mayotte mais, compte tenu du passage du cyclone Chido, n'a jamais reçu de réponse, ni d'avis d'imposition. Malgré ses démarches, un an après le dépôt de sa déclaration de revenus, la réclamante n'avait toujours pas reçu son avis d'imposition. Elle a alors sollicité le Défenseur des droits qui a saisi le SIP compétent pour sa nouvelle adresse. Ce dernier, au regard de la situation particulière de la réclamante, a bien pris en compte sa déclaration de revenus et lui a transmis son avis d'imposition.

En outre, le Défenseur des droits accompagne les progrès effectués en faveur de la protection des droits et notamment des droits sociaux. En effet, malgré la départementalisation, le droit commun n'a pas été rendu immédiatement applicable à Mayotte. Plusieurs spécificités ont subsisté, notamment en matière de sécurité sociale, dans un objectif de transition progressive. Le droit de la sécurité sociale est demeuré largement dérogatoire, et la convergence avec le reste du territoire constitue une revendication récurrente. Or, pour la première fois, la loi de refondation de Mayotte inscrit dans la loi un calendrier de convergence. Dans sa version initiale, le texte demeurait très imprécis et renvoyait à de futures ordonnances la définition des modalités. À la suite de l'avis du Défenseur des droits, plusieurs garanties ont été introduites, notamment l'obligation de produire des

rapports annuels permettant de vérifier le respect des échéances (avis n° 25-07). Dans les années à venir, l'institution sera attentive à la concrétisation de cette convergence.

## **2. Le déplacement de la Défenseure des droits en Guyane : un révélateur des disparités territoriales et des obstacles d'accès aux services publics**

Le déplacement de la Défenseure des droits en Guyane, organisé en mai 2025, s'inscrit pleinement dans la mission de l'institution de garantir l'égalité d'accès aux droits sur l'ensemble du territoire. Confrontée à des défis structurels particulièrement marqués – enclavement géographique, rareté des services publics, saturation des dispositifs éducatifs et sociaux –, la Guyane illustre de manière aiguë les disparités territoriales qui touchent l'exercice effectif des droits fondamentaux.

Dès mars 2025, le pôle régional Antilles-Guyane et le siège ont engagé un travail de préparation approfondi avec de nombreux partenaires institutionnels : mairies de Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni, Collectivité Territoriale de Guyane (CTG), Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), UNICEF, centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, sous-préfecture de Saint-Georges, ou encore le Commissaire à la lutte contre la pauvreté. Ce maillage opérationnel a permis d'actualiser plusieurs coopérations, notamment la convention entre le pôle régional et la PJJ, ainsi que la désignation d'un nouveau correspondant à la mairie de Cayenne pour faciliter le suivi des saisines.

Ce déplacement s'inscrit dans une dynamique d'ancrage territorial renforcé : après la création de nouvelles permanences en 2024 et 2025 dans plusieurs territoires d'Outre-mer, une permanence du Défenseur des droits a été inaugurée en Guyane, en partenariat avec la Mission locale, afin d'améliorer l'accueil des usagers dans un département où l'accès aux services publics reste très inégal selon les zones.

La Défenseure des droits a souhaité consacrer ce déplacement à la jeunesse et aux droits de l'enfant, compte tenu des alertes répétées concernant la situation des mineurs sur le

territoire : difficultés d'accès à l'éducation, précarité des conditions de vie, insuffisance des accompagnements sociaux et éducatifs, lourdeur des parcours administratifs pour les jeunes majeurs en situation irrégulière.

Le 13 mai 2025, lors de la visite à la CTG, les échanges ont porté sur plusieurs points critiques : l'accès à la restauration scolaire, avec des disparités fortes entre communes et des tensions financières éprouvant les familles ; les carences de services de proximité, notamment dans les communes de l'intérieur où l'accès aux ressources éducatives, à l'assistance sociale ou aux équipements de base reste difficile ; la situation administrative des jeunes majeurs étrangers, confrontés à des obstacles majeurs pour l'obtention d'un titre de séjour ; l'insuffisante coordination institutionnelle, malgré la présence de nombreux acteurs (PJJ, aide sociale à l'enfance [ASE], CAF, Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation [CESESEG], Union départementale des associations familiales [UDAF], Caisse centrale d'activités sociales [CCAS]).

La Défenseure a également mené plusieurs visites de terrain illustrant les ruptures d'accès aux droits : entretien avec le Centre hospitalier de Cayenne, échange avec les agents de la pirogue France services à Kamopi, rencontre avec les autorités coutumières Téko et Wayampi, visite du collège Paul SUITMAN, échanges avec les parents et trajets en pirogue vers le camp Mokata. Ces déplacements ont permis de constater *in situ* les obstacles provoqués par l'isolement géographique, le manque d'infrastructures et les déficits d'accompagnement des familles et des enfants.

Une table ronde avec les représentants des services publics guyanais a mis en évidence les limites du déploiement des dispositifs nationaux sur l'ensemble du territoire : les inégalités d'accès aux guichets, les besoins croissants de médiation, l'allongement des délais de traitement ou encore la faible disponibilité d'interlocuteurs physiques dans les zones enclavées.

La Défenseure des droits a également échangé avec le préfet de Guyane, les chefs de juridiction, et des associations qui ont alerté sur les discriminations subies par les enfants du littoral et sur l'impact cumulatif de la pauvreté, de l'isolement et de la saturation des services publics.

### **Accès aux prestations sociales sur le fleuve**

L'action des délégués permet de se rapprocher de celles et ceux qui sont loin des institutions : dans le cadre de la pirogue France services, sur laquelle il effectue ses permanences le long de l'Oyapock, le délégué a, par exemple, rencontré en février 2025 la mère de cinq enfants mineurs, privée de travail et dont la subsistance dépend des prestations de solidarité... qu'elle ne reçoit plus depuis juin 2024. Ses enfants sont alors déscolarisés et elle ne parvient pas à entrer en contact avec l'organisme. Le délégué parvient, lui, à renouer le dialogue et à obtenir la régularisation de la situation de cette mère de famille qui a bénéficié d'un rappel de 18 000 euros. Nourris et vêtus, les cinq enfants ont retrouvé le chemin de l'école.

## **4. VEILLER AU RESPECT DES DROITS DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES**

La protection égale des droits et libertés impose de veiller avec une attention particulière au respect des droits des personnes particulièrement exposées à des risques d'atteintes aux droits et libertés. Ainsi, en 2025, un très grand nombre de réclamations ont concerné les ressortissants étrangers, notamment en raison des dysfonctionnements des services publics chargés de la délivrance des titres de séjour (A). Par ailleurs, en lien notamment avec le contexte de surpopulation carcérale, des saisines nombreuses ont été adressées au Défenseur des droits concernant des atteintes aux droits des détenus (B). Enfin, les personnes malades placées dans une situation de vulnérabilité sont exposées également à de nombreux risques de violations de leurs droits (C).

## **A. LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES ÉTRANGÈRES**

Le Défenseur des droits a continué d'observer cette année le recul préoccupant de l'effectivité des droits des personnes étrangères présentes sur le territoire. À l'origine de la nette augmentation des réclamations reçues par l'institution en matière de droit des étrangers, la profonde dégradation des services préfectoraux en charge du traitement des demandes de titres de séjour emporte des répercussions en cascade sur les droits des personnes étrangères (1). À cela s'ajoutent de fréquentes atteintes aux droits résultant d'une mauvaise application ou d'une méconnaissance des cadres applicables par l'administration (2).

### **1. Des défaillances des services préfectoraux se répercutant sur les droits des étrangers**

Depuis quelques années, et de façon préoccupante, la saturation des services préfectoraux allonge significativement les délais de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour, ce qui conduit à des ruptures de droits sociaux particulièrement dramatiques (a). De nombreuses préfectures font alors le choix de prioriser les demandes de renouvellements de titres de séjour sur d'autres demandes pour lesquelles le délai de traitement excessif est jugé moins attentatoire aux droits. Pourtant, les délais de traitement de ces demandes laissées de côté peuvent également être à l'origine de graves atteintes aux droits (b). Dans ce contexte, la possibilité d'accéder au juge pour faire valoir ses droits, qui revêt un enjeu capital, se trouve parfois malmenée (c).

#### **a. Des difficultés de renouvellement de titre à l'origine de ruptures de droits sociaux dramatiques**

Le Défenseur des droits est de plus en plus souvent saisi de réclamations faisant état de ruptures de droits sociaux consécutives à des interruptions infondées du droit au séjour. Parmi les réclamations reçues par l'institution concernant le droit des étrangers, plus de 3/4 ont trait à des difficultés rencontrées avec les services préfectoraux dans le cadre

d'une demande de première délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour. Ces ruptures de droit au séjour peuvent être occasionnées par des manquements des préfectures qui, en méconnaissance du droit applicable, ne délivrent pas toujours de manière continue le récépissé censé couvrir l'intégralité de l'instruction de la demande, par des dysfonctionnements de la plateforme ANEF, par une interprétation restrictive des textes applicables ou encore par une décision de refus de titre de séjour illégale et finalement annulée par le juge administratif.

Parmi les ruptures de droits sociaux fréquemment observées en conséquence du non-renouvellement du titre de séjour, figurent des ruptures du contrat de travail des ressortissants étrangers. C'est ce qui est arrivé, par exemple, à un ressortissant uruguayen, titulaire d'un droit au séjour « vie privée et familiale » qui avait déposé sa demande de renouvellement dans les délais impartis. Faute de recevoir un document attestant que l'instruction de sa demande était en cours, l'hôtel qui l'employait a mis fin à son contrat à durée indéterminée (CDI). La déléguée saisie du dossier a pu solliciter la préfecture qui a débloqué la situation de la personne.

Ces interruptions de la régularité du séjour, uniquement dues aux défaillances de la préfecture, peuvent aussi affecter le versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Le Défenseur des droits engage régulièrement des médiations en vue du règlement amiable de ces situations qui s'avèrent d'autant plus préjudiciable que l'AAH permet d'assurer un revenu minimal de subsistance à des personnes en situations de handicap. Par exemple, l'institution est intervenue au soutien d'une ressortissante étrangère dont les versements de l'AAH avaient été suspendus en raison d'une interruption de son droit au séjour consécutive au refus d'enregistrement de sa demande de renouvellement de titre, opposé au motif que son passeport était expiré. Le Défenseur des droits a rappelé à la préfecture qu'à défaut de titre d'identité valide, la réclamante pouvait justifier de sa nationalité par tout moyen. En conséquence, la préfecture a délivré une attestation de régularité de séjour couvrant toute la période d'interruption du

droit au séjour, laquelle a permis le versement rétroactif de 3 613 euros au titre de l'AAH (règlement amiable n° RA-2025-083).

Dans une autre situation, l'AAH d'un ressortissant étranger a été suspendue en raison d'une brève interruption de séjour intervenue au moment du renouvellement de son titre de séjour, le réclamant ayant déposé sa demande sur la plateforme démarches simplifiées alors que celle-ci relevait depuis peu de l'ANEF. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la préfecture en soulignant que le réclamant avait pu être induit en erreur par des informations obsolètes se trouvant toujours sur le site internet de la préfecture au moment du dépôt de sa demande, ce qui a conduit la préfecture à remettre à l'intéressé une attestation de régularité de séjour couvrant la période litigieuse (règlement amiable n° RA-2025-090).

Enfin, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles l'interruption des droits sociaux fait suite à un refus de séjour finalement annulé par le juge administratif. Ces situations le conduisent à intervenir auprès des CAF, par voie de médiation ou d'instruction, pour rappeler que, selon la jurisprudence administrative, l'effet rétroactif d'une décision juridictionnelle d'annulation de refus de renouvellement de titre de séjour implique que la condition de régularité de séjour doit être considérée comme remplie dès la date de dépôt de cette demande. Sur ce fondement, les CAF acceptent régulièrement de procéder au versement rétroactif des prestations suspendues (règlements amiables n° RA-2025-082, RA-2025-007, RA-2025-164).

#### **b. Des atteintes aux droits substantielles au-delà du seul cas des renouvellements de titre de séjour**

Le Défenseur des droits constate que face à l'incapacité de traiter les demandes qui leur parviennent dans des délais raisonnables, de nombreuses préfectures font le choix de prioriser les demandes de renouvellement de titre de séjour sur, notamment, les premières demandes et les demandes de document de circulation pour étrangers mineurs (DCEM). Pourtant, les délais de traitement excessifs de

ces demandes sont également susceptibles de conduire à de graves atteintes aux droits.

En particulier, les personnes qui, du fait de ces délais, demeurent dans l'attente de la délivrance d'un premier titre de séjour au titre de leurs attaches en France se trouvent exposées au risque d'être interpellées et placées en centre de rétention administrative, au détriment de leur liberté individuelle, voire d'être éloignées du territoire au mépris, selon les cas, du droit au respect de la vie privée et familiale ou de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela a été le cas par exemple d'un ressortissant comorien qui tentait depuis 2022 de solliciter la délivrance d'un titre de séjour « vie privée et familiale » au motif qu'il était né en France, et qui, du fait de difficultés à faire enregistrer sa demande puis du délai de traitement de celle-ci, s'était vu par deux fois interpellé et indument placé en centre de rétention administrative. Après une intervention du Défenseur des droits auprès de la préfecture en vue du règlement amiable de la situation, le réclamant s'est vu remettre, en avril 2025, une attestation de décision favorable lui permettant de justifier de son droit au séjour, puis un titre de séjour (règlement amiable n° RA-2025-132).

De même, les délais de traitement excessifs des demandes de DCEM peuvent contrevenir à l'intérêt supérieur de l'enfant ou au droit au respect de la vie privée et familiale. C'est particulièrement le cas à Mayotte, où l'absence de ce document peut faire obstacle à ce qu'un enfant rejoigne sa famille dans un autre département. En ce sens, le Défenseur des droits est intervenu auprès de la préfecture pour permettre la délivrance d'un DCEM à une enfant qui, faute d'un tel document, se trouvait séparée de sa famille, celle-ci ayant été contrainte de quitter Mayotte pour s'établir à La Réunion en raison de l'état de santé d'un autre enfant de la fratrie (règlement amiable n° RA-2025-134).

Les délais de traitement excessifs ne concernent pas exclusivement les services préfectoraux. Ainsi, le Défenseur des droits est intervenu auprès de l'OFPRA au soutien d'un demandeur d'asile qui, plus de deux ans après sa convocation à un entretien individuel, demeurait sans nouvelle de sa demande. Le Défenseur des droits a souligné

les répercussions que cette attente prolongée avait sur la vie personnelle et la santé de l'intéressé. Quelques jours après cette intervention, le réclamant s'est vu octroyer le bénéfice d'une protection internationale, soit au terme d'un délai d'instruction de deux ans (règlement amiable n° RA-2025-150).

### **c. Un droit au juge parfois malmené**

Les atteintes aux droits susceptibles de résulter des défaillances des services préfectoraux emportent des conséquences d'autant plus durables qu'elles peuvent se doubler, en cas de contentieux, de difficultés à obtenir l'exécution de la décision rendue par le juge. Le Défenseur des droits est en effet régulièrement saisi de réclamations relatives à l'inexécution de décisions de justice par les autorités préfectorales, ce qui le conduit à rappeler le caractère exécutoire de ces décisions auprès des préfetures. Ces inexécutions de décisions de justice peuvent affecter profondément les droits des personnes concernées. Ainsi, dans sa décision n° 2024-194 portant observations devant le juge administratif, la Défenseure des droits a relevé que l'inexécution de la décision juridictionnelle ordonnant le réexamen de la demande de regroupement familial d'un ressortissant japonais avait privé celui-ci de son droit à bénéficier d'une procédure contribuant à garantir le droit de mener une vie familiale normale et l'avait contraint à solliciter une admission exceptionnelle au séjour. Au regard de ces circonstances spécifiques, la Défenseure des droits a considéré que le refus opposé à cette demande était de nature à porter une atteinte excessive au droit de l'intéressé au respect de sa vie privée et familiale, ce qu'a confirmé le juge le 7 mars 2025.

Derrière cette situation transparaît l'importance de garantir, dans un contexte de forte défaillance des services préfectoraux, un droit au juge pleinement effectif. En ce sens, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil d'État, à la demande de la juridiction, dans le cadre d'une demande d'avis contentieux portant sur les éventuelles conséquences de la délivrance de documents provisoires de séjour sur la naissance d'une décision implicite de rejet

de demande de titre de séjour (déc. n° 2025-043). Dans un contexte d'allongement des délais d'instruction des demandes de titres de séjour, la faculté pour l'utilisateur de se prévaloir d'une décision implicite pour la contester devant le juge, et ce indépendamment de la délivrance de récépissés ou d'attestations dématérialisées, est un enjeu de taille, que le Défenseur des droits a entendu souligner. Il relève que les documents provisoires ne garantissent pas l'accès à un ensemble de droits équivalent à ceux ouverts par un titre de séjour, en particulier lorsqu'il s'agit d'une première demande de titre, et que le renouvellement prolongé de ces documents provisoires crée une forme de précarité administrative qui a des conséquences lourdes pour l'accès aux droits des personnes concernées. Dans son avis, le Conseil d'État a confirmé que la délivrance ou le renouvellement d'un récépissé ou d'une attestation dématérialisée était sans incidence sur la naissance d'une décision implicite de refus et donc sur l'ouverture du droit au recours<sup>28</sup>.

## **2. Des atteintes aux droits résultant d'une mauvaise application ou d'une méconnaissance des cadres applicables**

Alors que la défaillance structurelle du service préfectoral en charge du traitement des demandes de titres de séjour contribue à la dégradation inédite des droits des personnes étrangères présentes sur le territoire, celles-ci continuent de subir en parallèle, dans tous les domaines du droit, les conséquences de mauvaises applications des cadres juridiques spécifiques dont elles relèvent, que celles-ci résultent de certaines mesures visant à lutter contre l'immigration irrégulière (a) ou, plus simplement, d'une mauvaise connaissance par l'administration des cadres applicables, ce qui s'observe souvent pour les ressortissants étrangers en matière de protection sociale (b) et de verbalisation pour conduite sans permis alors qu'ils étaient en droit de circuler en France avec leur permis étranger (c).

### **a. Une mauvaise application des cadres favorisée par l'objectif prioritaire de contrôle de l'immigration**

Dans la lignée des précédentes lois adoptées, la loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » du 26 janvier 2024 a entendu faire du contrôle de l'immigration un objectif prioritaire, en renforçant notamment les possibilités de retrait de titres ou d'éloignement du territoire.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits observe que l'administration prend parfois des décisions privatives de droits sans respecter l'ensemble des garanties procédurales prévues dans ce cas. Ainsi, par sa décision n° 2025-031, le Défenseur des droits est intervenu devant le juge administratif pour rappeler que lorsqu'elle envisage de refuser le renouvellement d'un titre de séjour, l'autorité préfectorale doit consulter au préalable la commission départementale du titre de séjour, cela même lorsqu'elle entend fonder son refus sur la circonstance que le ressortissant étranger représente une menace pour l'ordre public. En outre, le Défenseur des droits observe que certaines préfectures se fondent sur les nouvelles dispositions introduites par la loi du 26 janvier 2024, permettant de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour à tout étranger qui n'aurait pas satisfait à une précédente obligation de quitter le territoire français (OQTF), pour refuser d'enregistrer des demandes titres. Il s'agit là d'un usage extensif de la loi qui peut conduire le Défenseur des droits à intervenir par voie de médiation pour rappeler les instructions du ministère sur ce point. Selon celles-ci, le motif tiré de l'inexécution d'une précédente OQTF ne peut être opposé qu'à l'occasion d'une décision de refus de séjour, prise par l'autorité compétente après instruction de la demande et examen de la situation personnelle du demandeur, et jamais pour refuser d'enregistrer une demande (règlement amiable n° RA-2025-070).

Enfin, le Défenseur des droits constate que l'administration opère parfois des contrôles exorbitants, au-delà de ce que prévoient les textes, au détriment des droits des personnes concernées.

Par exemple, en matière d'entrée sur le territoire, le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de visa de retour opposé à un ressortissant étranger qui était sorti du territoire avec un récépissé de renouvellement de son titre de séjour expiré, titre dont il avait égaré l'original. Pour justifier ce refus, les autorités consulaires relevaient que l'intéressé ne justifiait plus d'un droit au séjour en France. Devant le juge administratif, le Défenseur des droits a souligné que l'administration se trouvait en compétence liée pour délivrer un visa de retour à l'étranger titulaire d'un titre de séjour ou d'un récépissé de renouvellement de titre valides, même égarés, et ne pouvait donc dans ce cas procéder à un réexamen du droit au séjour avant de délivrer le visa sollicité. Suivant un raisonnement similaire, le juge a annulé le refus litigieux (déc. n° 2025-047).

De même, en matière de séjour, le Défenseur des droits observe que l'administration se fonde parfois, pour motiver ses refus, sur des exigences non prévues par les textes. Par exemple, pour des demandes de titres de séjour déposées au titre des liens personnels et familiaux développés en France, il arrive que des ressources stables et régulières en France, une déclaration de revenus annuelle ou encore des preuves d'assiduité scolaire soient exigées, ou que l'absence de liens familiaux au-delà de la famille nucléaire soit opposée, alors qu'aucune de ces exigences ne ressort des textes applicables. Dans plusieurs décisions portant observations devant le juge administratif, le Défenseur des droits a souligné que de telles pratiques ont pour effet de priver les intéressés d'un examen de leur situation au regard des critères strictement prévus par la loi, au détriment de leur droit au respect de la vie privée et familiale (déc. n° 2025-088 et 2025-027).

Enfin, ces exigences excessives peuvent également s'observer en matière de regroupement familial. Le Défenseur des droits a notamment été saisi d'une décision de refus de regroupement familial opposé au motif que le logement du demandeur ne pouvait être considéré comme « normal » pour une famille de sept personnes. Considérant qu'il pouvait se déduire de cette motivation que la préfecture avait considéré que le logement

ne disposait pas d'un nombre suffisant de chambres pour accueillir l'ensemble de la famille, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le juge administratif pour souligner que le réclamant remplissait bien la condition de logement « normal » telle que requise par la réglementation applicable, celle-ci ne prévoyant pas de condition relative au nombre minimal de chambre. Le juge a annulé la décision en litige en constatant l'erreur de droit commise par l'administration (déc. n° 2024-133).

#### **b. Des difficultés d'accès aux droits sociaux liées à une méconnaissance du droit applicable**

Au-delà de l'entrée et du séjour, la mauvaise application des cadres applicables affecte les droits sociaux des personnes étrangères. Dans ce cadre, les atteintes aux droits constatées proviennent souvent d'une méconnaissance par l'administration des règles et dispositifs spécifiques aux étrangers.

En particulier, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives à des difficultés de prise en charge des frais de santé des ressortissants étrangers qui ne peuvent bénéficier ni d'une affiliation à l'assurance maladie, ni de l'aide médicale d'État (AME). Lorsque leur état de santé conduit à une hospitalisation, ces derniers doivent faire face à des dettes conséquentes qui, dans certains cas, auraient pu être prises en charge grâce à l'activation du dispositif soins urgents et vitaux (DSUV), lequel permet aux établissements hospitaliers de facturer auprès des CPAM des soins vitaux dispensés à des ressortissants étrangers en situation irrégulière et ne bénéficiant pas de l'AME. Dans ces dossiers, le Défenseur des droits intervient généralement concomitamment auprès de la CPAM et de l'établissement hospitalier, ce qui a permis, dans plusieurs cas, de rétablir le dialogue entre les administrations concernées et d'obtenir finalement la facturation des soins en question au titre du DSUV (règlements amiables n° RA-2025-154 et RA-2025-158).

Par ailleurs, le Défenseur des droits continue d'être régulièrement saisi de réclamations de ressortissants de l'Union européenne (UE) qui se voient opposés des refus de

prestations sociales car leur droit au séjour en France n'est pas reconnu par les caisses. Ces dossiers concernent pour la plupart la prise en compte d'un droit au séjour en qualité de travailleur salarié ou non salarié, souvent pour le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA). En tant qu'organisme chargé pour la France, conformément à l'article 4 de la directive 2014/54/UE, de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir les travailleurs européens et membres de leur famille, le Défenseur des droits instruit ces réclamations avec une particulière vigilance, constatant que la méconnaissance de la complexité des règles qui régissent le droit au séjour des ressortissants de l'Union aboutit à des refus de droits infondés. L'institution est ainsi amenée à rappeler régulièrement ces règles aux organismes pourvoyeurs, directement chargés de les mettre en œuvre dans le cadre du contrôle des conditions de régularité de séjour requises pour le bénéfice de certaines prestations, les ressortissants européens n'ayant pas l'obligation de détenir un titre de séjour (règlements amiables n° RA-2025-008 et RA-2025-153).

### **c. Des conducteurs étrangers indûment verbalisés**

Le Défenseur des droits reste régulièrement saisi par des réclamants rencontrant des difficultés à la suite d'une amende forfaitaire délictuelle (AFD) mise à leur charge pour des faits de conduite sans permis ou sans assurance, qu'ils contestent. Il a notamment constaté une hausse des réclamations relatives aux AFD verbalisant, pour conduite sans permis, des conducteurs étrangers pourtant en droit de conduire sur le territoire français. En effet, la conduite en France avec un permis de conduire étranger pendant un court séjour ou le temps des études est admise par un arrêté du 12 janvier 2012<sup>29</sup>.

L'institution a ainsi été saisie de la situation d'un réclamant verbalisé par AFD pour conduite sans permis, alors même qu'étant étudiant en France, son titre de conduite camerounais lui permettait de conduire régulièrement en France. Le Défenseur des droits s'est rapproché du parquet local

compétent qui l'a informé que le procureur de la République avait d'ores et déjà décidé de renoncer aux poursuites engagées à l'encontre du réclamant.

Néanmoins, constatant que cette problématique concernait d'autres usagers qui, contrairement à ce réclamant, n'arrivaient pas à obtenir gain de cause faute de parvenir à réaliser une contestation recevable en raison de la trop grande complexité de la procédure, le Défenseur des droits a adressé un rappel à loi à la Direction générale de la police nationale. Il a notamment rappelé que la procédure de l'AFD était trop complexe à mettre en œuvre concernant les conducteurs étrangers (y compris ceux résidant en France) compte tenu des vérifications à effectuer sur leur titre de séjour et la durée de leur résidence en France, et devait donc être écartée pour les titulaires d'un titre de conduite étranger (rappel à la loi n° RAL-2025-024).

Le Défenseur des droits est également parvenu à la conclusion d'un règlement amiable pour un réclamant dans une situation similaire qui, d'une part, contestait une AFD mise à sa charge pour des faits de conduite sans permis, alors même qu'il était titulaire d'un permis de conduire chinois et d'un titre de séjour mention « étudiant », et, d'autre part, déplorait les informations erronées qui lui avait été délivrées par le Service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) du tribunal judiciaire pour contester son amende. En effet, le SAUJ l'avait orienté à tort vers l'officier du ministère public du tribunal de police (compétent pour les amendes forfaitaires contraventionnelles) et non auprès du service national de traitement des AFD du parquet de Rennes, qui est le service compétent en matière d'amendes forfaitaires délictuelles (règlement amiable n° RA-2025-055).

## B. LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES

Le Défenseur des droits, grâce, en particulier, à l'intervention de ses délégués au sein des établissements pénitentiaires, est un observateur privilégié du monde carcéral. Il constate, à travers ses multiples saisines, une situation extrêmement préoccupante des conditions de détention en particulier au sein des maisons d'arrêt, – certaines étant très vétustes et surpeuplées –, ainsi que de nombreuses atteintes aux droits des personnes détenues qui en découlent (v. la contribution du Défenseur des droits adressée en janvier 2025 à la mission d'urgence sur l'exécution des peines du ministère de la justice).

Face à cette situation, pour favoriser l'accès aux droits et à l'institution des personnes détenues, le Défenseur des droits a mis en place une plateforme téléphonique gratuite à leur attention, le 3141.

### Une question à...

#### Charles ROBERT

Juriste coordinateur au sein de la direction « Protection des droits – Relations avec les usagers »

#### Quel bilan faites-vous de la mise en place du 3141 ?

« Devenu gratuit en mars 2023, le 3141 constitue une ligne téléphonique dédiée exclusivement aux personnes détenues. L'année 2025 a été celle de la stabilité opérationnelle pour la plateforme. Dans un contexte de sollicitations croissantes, les équipes ont assuré une réponse continue aux appels entrants.

Au-delà de cette réussite sur le plan quantitatif, l'enjeu majeur de la plateforme est de créer du lien au profit des droits en facilitant leur accès à des personnes qui en sont fréquemment privées. À cet égard, le 3141 a pleinement rempli sa mission en permettant une coordination plus efficace entre les différents acteurs institutionnels concernés. Sur nos compétences en

matière de déontologie de la sécurité, cette synchronisation s'avère essentielle.

En effet, une personne détenue s'estimant victime de violences de la part d'un agent pénitentiaire peut se saisir du numéro dans les meilleurs délais. Sur la base du témoignage recueilli par les écoutants, le 3141 alerte le pôle régional compétent mais également le pôle « Déontologie de la sécurité ». Le délégué référent pénitentiaire veille, lors de sa visite en détention, à s'assurer du témoignage et, le cas échéant, à alerter l'unité médicale. Parallèlement, les agents du pôle saisissent sans délai la direction de l'administration pénitentiaire afin d'obtenir les enregistrements de vidéo nécessaires à l'instruction du dossier. Cette réactivité permet ainsi la constitution rapide d'un dossier étayé au bénéfice de la personne détenue. »

### 1. Une situation de surpopulation carcérale aggravant les atteintes aux droits des personnes détenues

Le Défenseur des droits observe que la surpopulation carcérale entraîne une dégradation du service public pénitentiaire, qui a de plus en plus de difficultés à respecter ses obligations légales. En atteste, par exemple, le non-respect des prescriptions de l'article 717-1 A du code de procédure pénale qui impose pourtant d'affecter en centre national d'évaluation certaines personnes détenues dans l'année suivant leur condamnation définitive, le délai d'affectation pouvant actuellement dépasser deux ans. Cette situation a donné lieu à un rappel à la loi du Défenseur des droits (rappel à la loi n° RAL-2025-058).

La surpopulation carcérale entraîne également une dégradation dans la prise en charge des personnes détenues qui présentent fréquemment plusieurs problèmes de santé cumulés (addictions, pathologies psychiatriques, bucco-dentaires, infectieuses et chroniques), préexistants à leur entrée en détention, majorés par l'incarcération et le manque de personnels soignants. L'offre de soins au sein de l'unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP) n'est en effet pas

suffisante : la plupart des établissements pénitentiaires font face à un sous-effectif de personnel soignant. L'offre de soins varie selon les établissements pénitentiaires et est très inégale, favorisant une logique fondée sur les transfèremments au détriment des personnes détenues (éloignement familial, rupture des démarches de réinsertion et des liens sociaux, éloignement de la juridiction en charge du dossier, etc.), et peut se traduire par le renoncement aux soins. Face à ce constat, la Défenseure des droits recommande de réviser les dotations en personnel médical spécialisé afin de les aligner sur les besoins réels de la population carcérale. Elle préconise également de renforcer les partenariats entre USMP, professionnels libéraux et structures de santé spécialisées, en recourant notamment à la télé-médecine pour améliorer l'accès aux soins (déc. n° 2025-173).

Il ressort également des saisines du Défenseur des droits que les personnes détenues peuvent rencontrer des difficultés à faire respecter le secret médical. C'est pourtant un droit pour le patient et un devoir absolu pour tout professionnel de santé. L'acte médical doit être pratiqué à l'abri du regard et de toute écoute extérieure, et les modalités des extractions médicales doivent garantir la confidentialité et le secret des informations médicales. Or, il est courant que des agents pénitentiaires ou des forces de l'ordre soient présents lors des consultations, dans les salles d'examen (rappel à la loi n° RAL-2025-003) voire les salles d'opération, ou sont postés sur le seuil, la porte maintenue ouverte. Cette surveillance porte atteinte au secret médical.

## **2. Des mesures de sécurité individuelles strictes insuffisamment motivées**

L'année 2025 a aussi été marquée par une augmentation des saisines du Défenseur des droits par des personnes détenues qui se plaignent des mesures de sécurité particulièrement strictes qui leur sont appliquées : placement au quartier d'isolement, restrictions d'accès aux parloirs ou à la téléphonie, recours aux fouilles intégrales, menottage lors des déplacements, etc. Il constate que, bien souvent, l'administration pénitentiaire impose de telles

mesures de sécurité sans suffisamment les justifier et sans même parfois satisfaire aux obligations procédurales empêchant de ce fait les personnes détenues de pleinement en comprendre les motifs. Ainsi, le Défenseur des droits a considéré qu'en soumettant une personne à un menottage systématique lors de ses déplacements en détention (en plus de son isolement) - sans que la mesure ne fasse l'objet d'une décision formelle motivée et notifiée et sans la justifier au regard des motifs limitativement énumérés par la loi (dangerosité vis-à-vis de soi ou d'autrui ou risque de fuite) - l'administration l'avait soumis à une mesure illégale, ainsi qu'à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Conv. EDH (déc. n° 2025-030).

Le Défenseur des droits a également considéré qu'en maintenant une personne à l'isolement pendant plus de cinq ans - malgré son bon comportement, en l'absence d'analyse évolutive des circonstances de sa situation, et sans prendre en compte les multiples contre-indications médicales -, l'administration n'avait pas démontré que l'isolement était nécessaire et proportionné, n'avait pas tenu compte de son état de santé et l'avait soumis à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la Conv. EDH (déc. n° 2025-044).

## **3. La résolution de conflits par les délégués du Défenseur des droits présents dans les établissements pénitentiaires**

Des délégués du Défenseur des droits tiennent des permanences dans les établissements de l'administration pénitentiaire afin d'assurer le respect de différents droits dont les personnes détenues restent titulaires tout au long de leur incarcération.

C'est par exemple le cas du droit au maintien des liens familiaux des personnes détenues. Un parent détenu, bénéficiaire d'une décision de justice lui accordant un droit de visite mensuel pour ses deux jeunes enfants, ne les avait pas vus depuis son incarcération en juin 2025. Les enfants étaient placés sous la protection de l'ASE. La déléguée est intervenue en prenant attache avec le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP)

afin d'évaluer la situation et d'envisager les modalités d'organisation des visites en lien avec l'ASE. Une rencontre a été rapidement organisée au sein de l'établissement pénitentiaire avec des représentantes de l'antenne locale de l'ASE. Cet échange a permis de rendre le droit de visite effectif.

Saisies de considérations plus matérielles, une déléguée intervenant dans un établissement pénitentiaire francilien et une autre, dans un établissement ultramarin, ont pu attirer l'attention de l'administration pénitentiaire sur les difficultés rencontrées par les paquetages des détenus transférés depuis l'Outre-mer vers l'espace Schengen, en raison de la taxe appliquée dans ce cas-là, dont le versement était demandé à l'établissement d'arrivée, qui le refusait, entraînant le retour du paquetage en Outre-mer. Après plusieurs blocages, les deux centres concernés ont pu échanger, à l'initiative de la déléguée, pour assurer le paiement de la taxe en amont, ce qui permettait que le colis transféré passe la douane dans de bonnes conditions et que la personne détenue retrouve ses effets personnels après son transfert.

Dans une autre situation, une personne détenue s'est vu retirer, lors de son entrée en détention, une chaîne avec pendentif représentant un marteau, objet lié à la pratique de sa religion, l'Asatrù, originaire d'Europe du Nord. L'objet avait été conservé à la fouille, le directeur de l'établissement estimant que cette religion n'était pas répertoriée et que l'objet, de valeur, devait être conservé pour prévenir tout risque de vol. La déléguée du Défenseur des droits est intervenue, avec l'appui juridique du siège et du pôle régional, en rappelant que le droit à la pratique religieuse en détention s'applique à toutes les croyances et que les objets nécessaires à cette pratique peuvent être conservés en cellule. Le directeur de l'établissement a accepté la restitution du pendentif, permettant ainsi au réclamant d'exercer sa liberté de religion dans le respect des règles de l'établissement.

Enfin, une déléguée a par exemple été saisie d'une rupture du contrat de travail pénitentiaire d'une personne détenue, intervenue à l'issue d'une période d'essai irrégulièrement prévue lors de son changement de poste. L'examen de

la situation a mis en évidence que la situation aurait dû donner lieu à un simple avenant au contrat initial. À la suite de l'intervention de la déléguée, le réclamant a été réaffecté sur un poste adapté au sein de l'établissement, lui permettant de retrouver un emploi.



#### **4. Des actions pour sensibiliser aux droits des personnes détenues**

Parallèlement au traitement des réclamations, des actions de sensibilisation et d'échange ont été menées, dans une perspective plus structurelle, afin de favoriser une meilleure prise en compte des droits des personnes détenues par les professionnels et partenaires.

Le 10 avril 2025, le pôle régional Nouvelle-Aquitaine est intervenu lors de la journée régionale de l'Association nationale des visiteurs de personnes sous main de justice (ANVP), consacrée à la thématique de la sécurité, de la violence et de l'insécurité en milieu carcéral. À cette occasion, l'institution du Défenseur des droits a été présentée, avec un focus particulier sur son action en détention, illustrée par des exemples concrets de médiations, de rappels à la loi et de décisions. Le guide à destination des personnes détenues (2024) a également été présenté.

Le 23 mai 2025, dans le cadre des États généraux de la justice, le pôle régional Haut-de-France a rencontré à Amiens l'Inspection générale de la justice. Cette réunion a permis de présenter les constats faits dans la région (notamment une surcharge des CPIP qui entraîne des saisines des délégués) et d'échanger sur l'expérimentation d'une

permanence en semi-liberté mise en place à Amiens. La nécessité de renforcer la formation des CPIP en droit des étrangers et de formaliser les procédures de demandes de titres de séjour en milieu pénitentiaire a également été soulignée.

Enfin, le 4 décembre, le pôle régional Occitanie est intervenu à Toulouse dans le cadre d'une formation organisée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ - pôle territorial de formation - Sud), à destination d'éducateurs de la PJJ, portant sur les droits des mineurs incarcérés.

### **C. LE RESPECT DES DROITS DES PERSONNES MALADES ET DÉPENDANTES**

Les activités liées à la prise en charge médicale des patients sont des activités où la tension est naturellement présente et où se cristallisent de nombreux conflits. Lors de la survenue d'un événement pouvant avoir un impact sur la prise en charge d'un patient, la communication, les explications données et le temps consacré par les directions hospitalières sont primordiaux pour la bonne compréhension de l'évènement et de ses conséquences par l'usager du service de santé. L'information est alors un élément essentiel car de sa qualité naît un climat de confiance (règlements amiables n° RA-2025-073 et RA-2025-060).

Lorsque le dialogue est rompu entre l'usager du système de santé et l'administration, le Défenseur des droits peut, au titre de ses pouvoirs, mobiliser chacune des parties pour restaurer le dialogue, rétablir la confiance et parvenir à un règlement à l'amiable de la situation. C'est ce qui s'est produit en 2025 dans le cadre de l'indemnisation d'accidents médicaux (règlement amiable n° RA-2025-115), de facturations litigieuses émises par un établissement de santé à l'encontre d'un patient mineur étranger (règlement amiable n° RA-2025-108) ou d'un patient bénéficiant d'une mesure de protection (règlement amiable n° RA-2025-114). Le Défenseur des droits est également intervenu, à plusieurs reprises, afin d'éviter que des erreurs d'homonymie ne conduisent à des facturations indues et à la persistance de relances ou mesures de recouvrement injustifiées

(règlements amiables n° RA-2025-103 et n° RA-2025-111).

Enfin, cette année encore, les réclamations liées au défaut d'accès à l'information médicale sont constantes. Le Défenseur des droits intervient régulièrement auprès des administrations pour des demandes de dossier médical non satisfaites (règlements amiables n° RA-2025-089, n° RA-2025-137 et n° RA-2025-041) ou pour des difficultés d'obtention de pièces médicales à la suite d'une autopsie judiciaire (règlement amiable n° RA-2025-015). Ces entraves à l'information médicale génèrent de la suspicion pour le patient ou ses ayants droit, alors qu'elles s'expliquent le plus souvent par les contraintes d'organisation administrative et non par une volonté de dissimulation.

#### **Une avancée concernant la restitution des organes à l'issue d'une autopsie judiciaire**

La Défenseure des droits a saisi le garde des Sceaux, ministre de la justice, sur les insuffisances de la législation concernant la restitution des organes à la suite d'une autopsie judiciaire. En effet, l'institution a observé que la famille du défunt doit pouvoir demander la restitution des organes prélevés dès lors qu'ils ne sont plus utiles à la manifestation de la vérité dans la procédure judiciaire et une telle demande doit pouvoir être formulée avant que les prélèvements soient détruits. Pour ce faire, il est nécessaire d'instaurer une obligation légale d'information de la famille quant à la décision prise par l'autorité judiciaire de destruction des prélèvements. Prenant en compte ces observations, le 25 novembre 2025, le ministre de la justice s'est engagé à faire évoluer le cadre légal de l'autopsie. Le 23 décembre 2025, le Secrétariat général des ministères des affaires sociales a confirmé les évolutions envisagées qui visent à : renforcer l'information des proches, interdire les prélèvements d'organes dans leur intégralité, encadrer le délai de restitution des corps aux proches et introduire la possibilité pour les familles de demander la restitution des organes prélevés.

## Partie II.

# LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ

## Avant-propos

« Durant l'année écoulée, le Défenseur des droits a poursuivi et consolidé son action en matière de lutte contre toutes les formes de discriminations. Plusieurs publications majeures en témoignent.

Le rapport sur les discriminations dans les parcours de soins a permis d'apporter un éclairage nouveau, utile aux professionnels de santé, sur la variété des situations de discrimination en ce domaine. Le rapport sur les discriminations fondées sur la religion a quant à lui établi un point complet sur l'état du droit en la matière. Le 18<sup>e</sup> Baromètre publié en concertation avec l'Organisation internationale du travail (OIT) a pour sa part constaté l'évolution des différentes discriminations dans l'emploi étudiées entre 2016 et 2024.

Même si au jour le jour, nous éprouvons les difficultés et pesanteurs afférentes à la lutte contre ce fléau, force est de reconnaître que les efforts consentis n'ont pas été vains et que des progrès ont aussi été réalisés, principalement sous l'impulsion du juge judiciaire.

Ces dernières années, la Cour de cassation a en effet permis un certain nombre d'avancées. Dans un arrêt du 22 décembre 2023, elle a admis que pour prouver une discrimination en matière civile, dans un domaine où cet exercice s'avère souvent difficile, il était possible de se servir d'un enregistrement clandestin, facilitant ainsi l'administration de la preuve pour nombre de victimes. En mai 2024, elle a considéré que des propos racistes tenus à la fête de fin d'année par une supérieure hiérarchique à l'égard de sa salariée, pouvaient, même s'ils n'étaient pas répétés, éclairer son comportement dans



l'entreprise et être considérés comme un harcèlement discriminatoire.

L'année 2025 a poursuivi cette dynamique favorable aux victimes de discrimination. S'agissant de l'action de groupe, qui permet de saisir les discriminations dans leur aspect systémique, c'est avec satisfaction que nous avons pu être suivis par la Cour de cassation qui, dans son arrêt du 5 novembre 2025, a admis que même les faits antérieurs à la loi ayant instauré ce mécanisme devaient être retenus pour établir la discrimination, permettant ainsi de mieux appréhender les discriminations (notamment syndicales) qui s'inscrivent dans le temps.

Les progrès de la jurisprudence peuvent encore être constatés dans l'arrêt rendu par la cour d'appel de Paris en octobre 2025 qui, saisie d'une discrimination en raison de l'origine et du sexe, a utilisé la notion de « discrimination intersectionnelle », jusque-là plutôt cantonnée au vocabulaire de la recherche.

Du point de vue des politiques publiques, le nouvel essor des testings, sous l'impulsion de la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et

*la haine anti-LGBT, permet de mesurer à plus grande échelle les discriminations systémiques, dans l'entreprise ou ailleurs. Le plan 2023-2026 de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations fondées sur l'origine a également édicté de nombreuses mesures intéressantes pour lutter contre les discriminations, notamment en matière de formation et de sensibilisation. Regrettons toutefois que beaucoup reste à mettre en œuvre et qu'il n'ait pas abordé l'épineuse question des contrôles d'identité discriminatoires.*

*Ces différentes évolutions sont positives et le Défenseur des droits y a pris toute sa part. »*

### **George PAU-LANGEVIN**

Adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité

Après une baisse observée en 2024, le nombre de réclamations en matière de discrimination enregistrées en 2025 par le Défenseur des droits s'est établi à 6 362, en hausse de 12 %, retrouvant ainsi un niveau comparable à celui constaté en 2022 et 2023. Plus de la moitié de ces réclamations (53 %) concernent le secteur de l'emploi, tant public que privé, et les principaux critères invoqués demeurent le handicap (27 %) et l'origine (18 %).

En mobilisant l'ensemble de ses leviers d'action pour répondre à ces réclamations – médiation, rappels à la loi, observations en justice ou encore recommandations individuelles et générales –, l'institution a poursuivi un double objectif : apporter des réponses effectives aux situations individuelles tout en contribuant à des actions plus structurelles de prévention et de lutte contre les discriminations (1). À cette fin, le Défenseur des droits s'appuie sur une approche globale de la discrimination afin de tenir compte des formes parfois complexes et/ou émergentes d'atteintes aux droits et y apporter des réponses adaptées (2).

## **1. UNE ACTION ARTICULANT RÉPONSES INDIVIDUELLES ET ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES**

Pour répondre aux situations de discrimination qui lui sont soumises, le Défenseur des droits met en œuvre l'ensemble de ses modes d'intervention, mobilisés de manière complémentaire. Ceux-ci vont de la résolution de situations individuelles, principalement par la médiation (A), mais aussi par le rappel du droit (B) et la présentation d'observations devant les juridictions (C), à la formulation de recommandations plus générales visant à faire évoluer les mentalités et pratiques (D). Toutefois, y compris lorsqu'il intervient pour résoudre des situations individuelles, le Défenseur des droits constate que les mesures mises en œuvre à la suite de son action produisent fréquemment des effets transformateurs dépassant le seul cas d'espèce. Ceci vaut notamment en matière de médiation.

### **A. LA MÉDIATION : UN MOYEN DE RÉOLUTION RAPIDE ET CONCRET DES SITUATIONS DE DISCRIMINATION**

La Défenseure des droits est intervenue lors du Congrès international des médiations à Angers en mars 2025, pour souligner le rôle central que joue désormais la médiation dans l'activité de l'institution en matière de discrimination. À cette occasion, le Défenseur des droits a organisé une séance plénière et plusieurs tables-rondes portant sur la lutte contre les discriminations et pour l'égalité par la médiation. L'intérêt de la médiation a été souligné et des propositions ont été formulées : renforcer l'usage de la médiation dans les cas de discrimination comme complément à la justice traditionnelle, développer une formation adaptée pour les agents chargés des dossiers de discrimination, continuer les échanges internationaux entre autorités anti-discriminations pour partager les meilleures pratiques et renforcer l'efficacité collective, etc.

Fondée sur l'écoute, le dialogue et l'adhésion volontaire des parties, la médiation engage la personne mise en cause à rechercher une réponse concrète aux difficultés soulevées :

aménagement de poste, adaptation de pratiques professionnelles, réponse à une demande restée sans suite, étalement d'une dette ou mise en conformité avec les obligations légales. Elle permet des échanges pédagogiques et constructifs sur les discriminations et le rappel du droit de la non-discrimination et sa bonne mise en œuvre. En ce sens, la médiation peut favoriser une évolution des pratiques, au-delà du seul traitement du litige individuel.

La médiation s'avère particulièrement pertinente dans des contextes sensibles, tels que l'inclusion scolaire ou l'accès à des services essentiels. Elle démontre également que des solutions souvent simples, rapides, peu coûteuses et à effet immédiat, peuvent être trouvées.

Par leur proximité avec les réclamants et les acteurs locaux, les délégués jouent un rôle déterminant dans la résolution concrète des situations de discrimination, souvent dans des contextes marqués par une forte charge émotionnelle ou des rapports de pouvoir déséquilibrés.

Ce mode d'intervention est particulièrement efficace pour les discriminations subies par les personnes handicapées et les personnes transgenres. Dans ces situations, en effet, il n'est généralement pas nécessaire d'engager une instruction pour établir la preuve de la discrimination, les réclamations comportant le plus souvent des éléments suffisants.

### **1. La médiation pour apaiser et résoudre des situations de discrimination fondée sur le handicap**

En 2025, le handicap demeure le premier motif de saisine en matière de discrimination. La part des réclamations fondées sur ce critère atteint même un niveau inédit, représentant 27 % des réclamations enregistrées cette année, contre 22 % en 2024.

Une déléguée du Défenseur des droits a ainsi eu à connaître de la situation d'une personne atteinte de cécité ayant souhaité procéder au rachat de son contrat d'assurance-vie. La banque refusait ce rachat au motif que la signature figurant sur la demande était

différente de celle du contrat signé à l'époque où elle n'était pas aveugle. L'établissement bancaire a alors remis en question la qualité de son consentement et lui a imposé de recourir à un notaire ou à des témoins pour attester de sa volonté de procéder à ce rachat. L'intervention du Défenseur des droits a permis de faire comprendre à l'établissement qu'un handicap sensoriel ne saurait justifier, à lui seul, des exigences supplémentaires quant à l'expression du consentement. L'établissement concerné a alors débloqué les fonds et reconnu le caractère excessif de ses procédures.

Un délégué est également intervenu pour résoudre la situation d'une professeure des écoles en situation de handicap, qui accompagne chaque matin sa fille scolarisée en maternelle, avec son fils de 20 mois atteint d'un lourd handicap moteur qu'elle ne peut porter en raison de son handicap. L'accès à l'école lui était refusé avec la poussette au nom des règles de sécurité liées au plan Vigipirate, la contraignant à laisser son enfant handicapé sans surveillance à l'extérieur. Malgré de nombreuses démarches auprès des autorités compétentes (direction, mairie, communauté de communes, MDPH, rectorat), aucune solution n'avait été trouvée. Le délégué du Défenseur des droits est intervenu auprès du directeur académique des services de l'Éducation nationale, permettant de trouver rapidement une solution adaptée : l'autorisation d'entrer dans l'établissement avec la poussette quelques minutes avant l'ouverture officielle.

La médiation joue aussi un rôle central dans le traitement des discriminations dans l'emploi, en permettant d'éviter la dégradation de la situation du réclamant.

Le règlement amiable n° RA-2025-107 illustre ainsi la capacité de la médiation à traiter des situations humainement très sensibles. Saisi par un salarié souffrant d'autisme et en grande détresse psychologique (pensées suicidaires) en raison du harcèlement qu'il disait subir depuis la reconnaissance de sa qualité de travailleur handicapé, le Défenseur des droits a permis, par un dialogue approfondi avec l'employeur, de sécuriser

son accompagnement professionnel, de reconnaître les aménagements nécessaires et de confirmer une évolution salariale et statutaire.

Dans le règlement amiable n° RA-2025-014, l'intervention du Défenseur des droits a permis à une salariée reconnue travailleuse handicapée, confrontée à un refus d'aménagement de son poste (4 jours de télétravail) et à une dégradation de son état de santé, d'obtenir un départ négocié accompagné d'une réparation financière substantielle.

La médiation joue également un rôle essentiel dans la résolution des discriminations rencontrées par les agents publics, notamment lorsque ceux-ci ne souhaitent pas s'engager dans une procédure contentieuse. Une réclamante s'est ainsi présentée à la permanence d'un délégué du Défenseur des droits, en grande détresse. Atteinte d'une pathologie neurologique dégénérative entraînant un handicap lourd, elle travaillait depuis plusieurs années en CDI, à temps partiel adapté, dans un établissement hospitalier public. Un an auparavant, avec l'accord de sa direction, elle avait bénéficié d'un congé sans solde afin de se projeter dans un nouveau projet de vie. Après huit mois, elle a sollicité sa réintégration. Son poste ayant été pourvu, aucune solution ne lui a été proposée. Elle a alors demandé soit un licenciement, soit une rupture conventionnelle afin de pouvoir s'inscrire à France Travail. Ces demandes ont été refusées, et la situation est restée sans évolution. Le délégué est intervenu auprès de l'établissement, en rappelant le cadre réglementaire applicable et la situation personnelle particulièrement fragile de la réclamante. Plusieurs entretiens ont été organisés afin de préparer une médiation et la direction a finalement accepté le principe d'une rupture conventionnelle.

Une part importante des médiations engagées en 2025 a également concerné l'adaptation des pratiques et des services aux besoins des personnes en situation de handicap. La solution trouvée pour un réclamant peut parfois bénéficier ensuite à d'autres.

L'intervention du Défenseur des droits a ainsi permis de trouver une solution concrète et pérenne à l'accès d'une salle de cinéma pour une personne utilisant un vélo pliable comme aide à la mobilité. Le Défenseur des droits est intervenu par la voie amiable à plusieurs reprises auprès du cinéma mis en cause, afin d'échanger sur cette réclamation et de tenter de trouver un accord pouvant convenir à chacune des parties. En conséquence, le cinéma a acquis un fauteuil roulant pliable et mis en place un protocole d'accueil, lesquels pourront également bénéficier à d'autres usagers (règlement amiable n° RA-2025-050 ; v. également règlement amiable n° RA-2025-013).

De manière similaire, la résolution issue du règlement amiable n° RA-2025-021 a dépassé la situation individuelle d'un spectateur de manifestations sportives en fauteuil roulant. À la suite de la médiation, la ligue nationale sportive mise en cause s'est engagée à améliorer l'accueil des personnes à mobilité réduite au sein des enceintes où ont lieu les matchs qu'elle organise, à sensibiliser les clubs et à associer le réclamant aux travaux engagés.

Cette logique se retrouve également dans le règlement amiable n° RA-2025-116, relatif aux conditions de passage du permis de conduire par un candidat en situation de handicap. L'intervention du Défenseur des droits a conduit l'administration concernée à renforcer la sensibilisation des inspecteurs, à clarifier les procédures applicables et à intégrer plus systématiquement la question du handicap dans les formations professionnelles.

## **2. La médiation pour résoudre les difficultés administratives rencontrées par les personnes transgenres**

Les réclamations portées devant le Défenseur des droits mettent en lumière des difficultés récurrentes rencontrées par les personnes transgenres dans leurs relations avec les administrations, les organismes de protection sociale, les établissements bancaires ou les professionnels de santé. Par la voie amiable, l'institution intervient afin de faire cesser ces pratiques discriminatoires et de rétablir l'effectivité des droits.

Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi par un homme transgenre dont l'organisme de prévoyance avait refusé d'indemniser un arrêt de travail consécutif à une mastectomie, qualifiée à tort d'intervention « à visée exclusivement esthétique », alors même que cette opération s'inscrivait dans un parcours de transition reconnu au titre d'une affection de longue durée. L'intervention du Défenseur des droits, rappelant notamment la nomenclature des actes remboursables et le risque discriminatoire d'un tel refus, a conduit l'organisme à réexaminer le dossier et à accepter la prise en charge de l'arrêt de travail (règlement amiable n° RA-2025-042).

Le Défenseur des droits est également intervenu auprès d'une juridiction à la suite de multiples atteintes au respect de l'identité de genre d'une réclamante dans le cadre de sa demande de modification de la mention du sexe à l'état civil (ménagement dans les courriers, questions inappropriées à l'audience, demandes d'attestations médicales). En rappelant la démedicalisation de la procédure et l'absence d'obstacle juridique à l'usage du genre revendiqué, son intervention a conduit la juridiction – au-delà du règlement de la situation individuelle du réclamant – à annoncer la diffusion de consignes internes et la mise en place de formations sur la transidentité (règlement amiable n° RA-2025-023).

Plusieurs règlements amiables ont également permis de résoudre des difficultés persistantes liées à la non-prise en compte de la nouvelle identité de genre des réclamantes par des organismes privés. En 2025, des mutuelles (règlement amiable n° RA-2025-104) et établissements bancaires (règlements amiables n° RA-2025-087 et RA-2025-088) ont ainsi procédé, à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, à la modification de la civilité, du prénom d'usage et des documents associés (cartes de tiers payant, cartes bancaires, chèquiers, relevés d'identité bancaire, etc.), parfois assortie d'excuses formelles adressées aux personnes concernées. Dans ces dossiers, le Défenseur des droits a rappelé que la civilité ne constitue pas un élément de l'état civil et que l'usage d'un prénom conforme à l'identité

de genre relève du respect de la vie privée, le maintien volontaire d'un ménagement pouvant caractériser un harcèlement discriminatoire.

Enfin, dans une affaire suivie localement par une déléguée du Défenseur des droits, une personne ayant obtenu en 2022 le changement de son prénom, mais confrontée à l'absence de réponse à sa demande de changement de sexe à l'état civil, se trouvait dans une situation de blocage administratif, affectant notamment ses droits auprès de la CPAM. L'intervention de la déléguée auprès du procureur a permis l'audiencement rapide du dossier de la réclamante et la prise en compte effective de sa situation qui restait sans solution depuis trois ans.

### **Une action de sensibilisation auprès du centre LGBTQIA+ de Toulon**

Dans le Var, le pôle régional, accompagné d'un délégué, a mené à Toulon une action de sensibilisation auprès du centre LGBTQIA+ récemment ouvert par le Planning familial. Cette rencontre a permis d'échanger avec des associations telles que SOS Homophobie et Trans-Mission Var sur des situations concrètes de discriminations, tels que des dysfonctionnements dans les parcours administratifs et éducatifs. Ces échanges ont renforcé les liens avec le réseau local et permis de rappeler le rôle des délégués en matière de recours et d'orientation.

Toutes ces résolutions de situations par la médiation témoignent de l'importance d'un espace de dialogue et d'apaisement, particulièrement précieux dans des contextes où les réclamants se trouvent en situation de vulnérabilité ou de dépendance vis-à-vis de l'institution mise en cause. En s'appuyant sur le droit applicable et en recherchant des solutions pragmatiques, la médiation permet souvent de révéler que des solutions simples et à effet immédiat peuvent résoudre des situations qui pouvaient parfois paraître inextricables.

## **B. LE RAPPEL DU DROIT : UN LEVIER À VISÉE PÉDAGOGIQUE**

Le Défenseur des droits utilise le droit comme un levier pédagogique, afin de sensibiliser et d'informer les usagers et les acteurs sur leurs droits et obligations. En 2025, cette approche s'est notamment traduite par l'élaboration d'un rapport sur les discriminations fondées sur la religion, ainsi que par de nombreux rappels à la loi, notamment dans le domaine de la santé.

### **1. Un rapport sur les discriminations fondées sur la religion : rappeler le droit, tout le droit, rien que le droit**

Dans son rapport « Les discriminations fondées sur la religion. Constats et analyses du Défenseur des droits » (déc. 2025), l'institution a avant tout souhaité rappeler le droit en vigueur, dans un contexte marqué par la diffusion de discours – largement relayés par certains médias et les réseaux sociaux – qui favorisent des lectures erronées de la laïcité et qui contribuent à l'installation d'un climat de suspicion propice aux comportements discriminatoires.

Des réclamations reçues par l'institution rendent en effet compte de situations dans lesquelles des personnes ont pensé agir en étant dans leur bon droit : ainsi du personnel d'un lycée demandant à une candidate libre au baccalauréat de retirer son voile (déc. n° 2025-180), d'un préfet refusant l'accès d'une femme portant le voile à une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté (déc. n° 2025-205), d'une entreprise privée n'exerçant aucune mission de service public refusant d'embaucher une femme portant le voile sur le fondement de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (déc. n° 2025-069), d'une assesseuse d'un bureau de vote demandant à une femme portant le voile de le retirer pour pouvoir voter (rappel à la loi n° RAL-2025-043), ou encore d'une salle de sport refusant à une femme portant le voile d'assister à un cours d'essai de Pilates (rappel à la loi n° RAL-2025-040). Dans ces situations, les principes de laïcité et de neutralité ont été invoqués à tort, en dehors de leur champ d'application.

À l'occasion de l'anniversaire de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, le Défenseur des droits a ainsi souhaité rappeler la nécessité de se placer systématiquement sur le terrain du droit positif. Ce rapport revient donc sur les règles applicables – le droit, tout le droit, rien que le droit – et réaffirme un principe fondamental souvent éclipsé par la polarisation des débats : l'égalité s'applique à toutes et tous, quelles que soient les convictions religieuses de chacun.

En s'appuyant sur les réclamations reçues et sur une analyse approfondie de la jurisprudence nationale et européenne, le rapport ancre ce rappel du droit dans des situations concrètes rencontrées tout au long du parcours de vie des personnes concernées : école, emploi, logement, accès aux biens et services, vie associative et sportive. Il apporte également des éclairages nouveaux sur la jurisprudence, notamment la jurisprudence européenne relative aux clauses de neutralité dans les entreprises privées (déc. n° 2025-038, 2025-039, 2025-069, 2024-144).

#### **Une question à...**

##### **Jimmy CHARRUAU**

Conseiller expert auprès de la Secrétaire générale du Défenseur des droits

#### **Pourquoi était-il nécessaire de publier un rapport sur les discriminations fondées sur la religion ?**

*« C'est la première fois que le Défenseur des droits consacre un rapport dédié à ce sujet. La convergence de plusieurs facteurs le justifiait.*

*D'une part, l'augmentation des discriminations fondées sur la religion est attestée par de nombreuses études françaises et européennes et a été confirmée par notre enquête « Accès aux droits » (2024), dont le rapport analyse les données. Cette enquête révèle en effet une augmentation de ces discriminations vues par des témoins (21 % en 2016, 31 % en 2024) et rapportées par les victimes (5 % en 2016, 7 % en 2024), qui vaut quelle que soit la religion, mais de manière plus marquée pour les personnes de confession*

musulmane. Celles-ci ont d'ailleurs 19 fois plus de risques d'être discriminées en raison de leur religion (contre 3 fois plus de risques pour les personnes assimilées à la religion catholique).

D'autre part, le débat public autour de la laïcité et des signes religieux est très polarisé, et le droit passe souvent au second plan. Il était donc nécessaire de rappeler les principes (ce que recouvrent les définitions de laïcité, neutralité, liberté religieuse ou encore signes religieux) et les règles de droit applicables.

Enfin, ce rapport permet de porter une voix institutionnelle et juridique, qui manquait dans le débat public, sur les discriminations fondées sur la religion. La haine anti-musulmans ou encore l'antisémitisme sont en effet souvent abordés sous l'angle des violences et des discours de haine et non des discriminations. C'est la plus-value de ce rapport, qui replace pleinement cet enjeu dans le champ de l'égalité des droits. »

Au-delà de ce rapport dont l'objet même est de rappeler le droit, le Défenseur des droits peut émettre ce qu'il appelle des « rappels à la loi » (en matière de discriminations fondées sur la religion, au-delà des exemples précités, voir notamment les règlements amiables n° [RAL-2025-042](#), sur les conditions discriminatoires d'une annonce de location d'une piscine privée ; n° [RAL-2025-041](#), sur un licenciement prononcé en raison du port du voile ; n° [RAL-2025-017](#), à propos d'un refus de soins en raison du port du voile de la patiente). À vocation pédagogique, ils signalent à la personne ou à la structure mise en cause la nécessité de respecter le cadre du droit de la non-discrimination, lui indiquent les éventuelles prises de position de l'institution sur ces questions et les outils qu'elle a pu réaliser en la matière. En 2025, ce mode d'action a notamment été utilisé par le Défenseur des droits dans le domaine de la santé.

## 2. Des rappels à la loi nombreux, notamment auprès des professionnels de santé

Les rappels à la loi sont émis dans de nombreux domaines et à l'attention de divers acteurs : à l'égard d'une université qui n'avait pas mis en œuvre les mesures d'aménagement nécessaires pour la poursuite de cours et le passage d'examens d'un étudiant en situation de handicap (rappel à la loi n° [RAL-2025-062](#)) ; à l'égard d'un maire ayant refus de prononcer un baptême civil au motif que les parents avaient désigné deux parrains de sexe masculin et pas de marraine (rappel à la loi n° [RAL-2025-047](#)) ; à un recruteur qui, lors d'un entretien d'embauche, a posé une question à un candidat sur sa nationalité (rappel à la loi n° [RAL-2025-031](#)) ; à une agence immobilière exigeant des garants physiques pour un dossier de candidature à une location immobilière et refusant ainsi la Garantie Visale (rappel à la loi n° [RAL-2025-010](#)) ; ou encore à une ligue régionale de futsal ayant imposé une limite d'âge discriminatoire à ses arbitres (rappel à la loi n° [RAL-2025-016](#)).

Dans le domaine de la santé, en particulier, le Défenseur des droits a émis en 2025 plusieurs rappels à la loi qui méritent d'être développés.

L'institution a ainsi été saisie à plusieurs reprises pour des prises en charge dégradées (rappel à la loi n° [RAL-2025-059](#), au sein d'un cabinet libéral de médecine générale) ou des refus de soins opposés aux bénéficiaires de complémentaire santé solidaire (C2S) et/ou de l'aide médicale de l'État (rappels à la loi n° [RAL-2025-022](#), auprès d'un dermatologue exerçant au sein d'un établissement de santé privé ; n° [RAL-2025-023](#), au sein d'une maison de santé pluriprofessionnelle). Une réclamante, patiente bénéficiaire de la C2S, dénonçait des difficultés de prise en charge dans un centre médical. Après une consultation, un reste à charge injustifié lui avait été demandé, avant d'être annulé. Le centre lui avait ensuite indiqué ne pas accepter les patients bénéficiaires de la C2S, l'avait invitée à quitter les lieux et avait bloqué sa prise de rendez-vous en ligne. Des tests téléphoniques menés par les services du Défenseur des droits ont confirmé l'existence d'une pratique discriminatoire. Bien que la direction du centre

médical ait reconnu une erreur et affirmé que cette situation n'était pas représentative de ses pratiques habituelles, le Défenseur des droits a estimé que les faits laissaient présumer un refus de soins discriminatoire fondé sur la particulière vulnérabilité économique de la patiente (rappel à la loi n° RAL-2025-005). En conséquence, il a rappelé le cadre juridique applicable et invité le centre médical à garantir le respect du principe de non-discrimination, notamment par la formation du personnel d'accueil.

Le Défenseur des droits a aussi été saisi par une patiente séropositive au virus de l'immunodéficience humaine (VIH) qui a été réorientée vers l'hôpital par un stomatologue après la révélation de son statut sérologique (rappel à la loi n° RAL-2025-037). Interrogé, le professionnel de santé a justifié sa pratique par la nécessité de précautions particulières pour certains patients présentant des pathologies complexes. Le Défenseur des droits a rappelé le cadre juridique interdisant toute discrimination fondée notamment sur l'état de santé dans l'accès aux biens et services, y compris les soins médicaux, ainsi que les dispositions du code de la santé publique et du code de déontologie médicale prohibant le refus de soins pour de tels motifs.

Enfin, une patiente contestait le refus opposé par un centre d'étude et de conservation du sperme et des œufs humains (CECOS) de lui attribuer de nouvelles paillettes de spermatozoïdes, ainsi que l'exclusion – notifiée automatiquement par mail – d'un parcours d'assistance médicale à la procréation (AMP) avec double don en raison de son âge (42 ans et 10 mois). Si le Défenseur des droits a estimé que le refus de procéder à une nouvelle insémination relevait d'une appréciation médicale pluridisciplinaire qui ne pouvait être remise en cause, il a en revanche relevé que le refus automatique d'un parcours avec double don, sans examen individualisé, pouvait constituer une discrimination. À la lumière des échanges avec l'Agence de la biomédecine, le Défenseur des droits a invité l'hôpital à prendre les mesures nécessaires afin de garantir, à l'avenir, un examen effectif et individualisé des demandes d'AMP dans le respect du principe de non-discrimination (rappel à la loi n° RAL-2025-013).

## **C. DES OBSERVATIONS EN JUSTICE POUR APPORTER UN ÉCLAIRAGE PARTICULIER AUX JUGES**

Conformément à l'article 33, alinéa 2, de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits peut présenter des observations devant les juridictions, soit à la demande des juges, soit de sa propre initiative. L'année 2025 illustre de manière particulièrement nette l'impact de ce pouvoir en matière de discrimination : dans de nombreux contentieux, les juridictions ont en effet repris, explicitement ou implicitement, l'analyse juridique développée par le Défenseur des droits.

### **1. L'influence des observations du Défenseur des droits dans les contentieux individuels**

Cette influence s'observe à la fois devant le juge administratif et le juge judiciaire, mais également devant les juridictions prud'homales et les juridictions disciplinaires ordinales.

#### **a. Devant le juge administratif**

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation d'une agente publique concernant les difficultés qu'elle rencontrait pour obtenir de son employeur, la reconnaissance de son inaptitude à exercer ses fonctions, son reclassement ou, à défaut, son licenciement pour inaptitude. Interrogé par les services du Défenseur des droits, son employeur a seulement justifié l'absence de reclassement de l'agente par l'impossibilité de lui proposer un reclassement sur un poste compatible avec son état de santé compte tenu des effectifs et des besoins au sein de l'établissement. Il ressort de l'instruction menée que l'employeur s'est abstenu de saisir le comité médical à l'issue du congé de longue maladie (CLM) de l'agente et l'a toutefois considérée inapte à l'exercice de ses fonctions. Par la suite, l'employeur a enchaîné les carences dans la gestion de la situation administrative de la réclamante. En effet, pendant plus de deux ans, l'employeur, considérant qu'elle était inapte à l'exercice de ses fonctions, n'a ni recherché sérieusement à

reclasser son agente sur un poste compatible avec son handicap et son état de santé, ni procédé au licenciement de celle-ci en raison d'une impossibilité de la reclasser, et ce, malgré les demandes répétées de l'intéressée. À l'issue de l'instruction, le Défenseur des droits a donc produit des observations (déc. n° 2023-170) devant le tribunal administratif, que la réclamante a reproduit ensuite en appel. Par un arrêt du 17 novembre 2025 (n° 24NT02305), la cour administrative d'appel, qui mentionne à plusieurs reprises les observations du Défenseur des droits, a reconnu la discrimination en raison du handicap de l'agente, considérant que l'inertie de l'administration avait eu pour effet d'alimenter chez la réclamante « *un sentiment d'abandon et de délaissement* ».

### **b. Devant le juge judiciaire**

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à l'usage imposé à un salarié, pendant plus de vingt ans, d'un prénom « francisé ». Estimant que le silence du salarié pendant l'exécution du contrat ne pouvait exclure, en raison du lien de subordination, l'existence d'une discrimination, et que le délai de prescription – dans le cas d'une discrimination continue – devait courir à compter du dernier fait discriminatoire, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le conseil de prud'hommes (déc. n° 2021-011), puis devant la cour d'appel (déc. n° 2023-062). Par un arrêt du 18 février 2025, la cour d'appel a développé une analyse identique à celle du Défenseur des droits. L'employeur a été condamné à verser au salarié 20 000 euros de dommages et intérêts pour discrimination liée à l'origine et 10 000 euros pour harcèlement discriminatoire.

Dans une autre affaire, la Cour de cassation s'est également prononcée dans le sens des observations du Défenseur des droits, qui avait été saisi par un salarié ayant dénoncé la diffusion massive, au sein de son entreprise (secteur du jeu vidéo), de photomontages à caractère sexuel ou à connotation raciste, sexiste, handiphobe, homophobe et grossophobe. À la suite de son signalement, il avait été licencié pour faute grave. Saisi, le conseil de prud'hommes avait retenu un manquement de l'employeur à

son obligation de sécurité, sans reconnaître l'existence d'un harcèlement discriminatoire, position confirmée par la cour d'appel (déc. n° 2022-051). Le Défenseur des droits a ensuite présenté des observations devant la Cour de cassation (déc. n° 2025-153), qui a cassé la décision de la cour d'appel, jugeant que le salarié invoquait la diffusion au sein de l'entreprise de photomontages portant atteinte à la dignité, caractérisant un harcèlement discriminatoire lié à des motifs prohibés tels que le sexe et l'orientation sexuelle<sup>30</sup>.

### **c. Devant les juridictions prud'homales**

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation relative au licenciement d'une salariée reconnue travailleur handicapé, intervenu après de nombreuses années sans reclassement pérenne malgré un avis d'inaptitude du médecin du travail préconisant un poste administratif. L'employeur, structure de grande taille, n'a proposé que tardivement des postes inadaptés ou indisponibles, avant de procéder au licenciement pour inaptitude et impossibilité de reclassement. Estimant que l'employeur n'avait pas respecté ses obligations de reclassement, d'aménagement raisonnable et de maintien dans l'emploi, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le conseil de prud'hommes et conclu à un licenciement discriminatoire fondé sur le handicap et l'état de santé (déc. n° 2021-295). En 2025, le conseil de prud'hommes, en formation de départage (c'est-à-dire incluant un juge professionnel), a suivi cette analyse en relevant que le Défenseur des droits avait par ailleurs répertorié les postes disponibles au sein de l'entreprise sur trois années, postes qui auraient pu être proposés à la salariée. L'employeur a été condamné à verser 10 000 euros pour discrimination, 10 000 euros pour exécution déloyale du contrat de travail et une indemnité équivalente à huit mois de salaire au titre du licenciement nul.

Dans une autre situation, un salarié estimait être victime de discrimination et d'un harcèlement discriminatoire en raison de ses activités syndicales. Les éléments produits en matière de mutation, d'évaluation des performances, de classification, de promotion et de rémunération faisaient en effet présumer

cette discrimination. La société n'apportant pas la preuve que ces mesures défavorables étaient justifiées par des considérations objectives étrangères à toute discrimination, le Défenseur des droits a constaté l'existence d'une discrimination et d'un harcèlement discriminatoire et a décidé de présenter des observations orales et écrites devant la juridiction prud'homale saisie du litige (déc. n° 2024-173). Par jugement du 17 mars 2025, le conseil de prud'hommes a suivi cette analyse, retenu un manquement à l'obligation de sécurité de l'employeur et condamné celui-ci à verser 20 000 euros de dommages-intérêts pour discrimination, 4 239 euros de rappel de salaire et 7 000 euros au titre du manquement à l'obligation de sécurité.

Dans une autre affaire, une salariée dénonçait des agissements à caractère sexuel de la part de son employeur, comprenant l'envoi de messages, photographies et émojis à connotation sexuelle, dans un contexte de violences physiques et psychologiques. Devant le conseil de prud'hommes saisi par la salariée, l'employeur considérait que les messages envoyés étaient humoristiques ou maladroits. Le conseil de prud'hommes, le 25 novembre 2025, a suivi la position du Défenseur des droits (déc. n° 2024-175) en jugeant que les messages envoyés n'étaient pas compatibles avec les responsabilités d'un employeur et constituaient un harcèlement sexuel. Par conséquent, la rupture du contrat de travail a été qualifiée de licenciement nul et l'employeur a été condamné à réparer le préjudice financier subi par la salariée à hauteur de six mois de salaire.

#### **d. Devant les juridictions disciplinaires ordinaires**

Informé des conditions de prise en charge par un cabinet dentaire des résidents de certains établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant la chambre disciplinaire de première instance de l'Ordre régional des chirurgiens-dentistes. L'institution a estimé, au-delà de l'absence de recueil de consentement, que les actes de maltraitance

(mutilations dentaires) commis sur des personnes âgées dont l'état de santé est altéré, en perte d'autonomie ou en situation de handicap, ayant pour effet de porter atteinte à leur dignité ou de créer à leur égard un environnement hostile, dégradant et humiliant, sont constitutifs d'une discrimination (déc. n° 2025-033). Par décision du 14 avril 2025, la juridiction disciplinaire saisie a retenu les carences dénoncées et reconnu le caractère potentiellement discriminatoire des pratiques reprochées. Le praticien a été condamné à une interdiction d'exercer d'un an, dont six mois avec sursis.

Pris dans leur ensemble, ces exemples illustrent la reconnaissance, par les juridictions de tous ordres, de la pertinence et de la rigueur juridique des observations du Défenseur des droits. Ils confirment son rôle central dans la construction et la consolidation du droit de la non-discrimination, tant par l'éclairage qu'il apporte aux juges que par sa capacité à faire évoluer les interprétations jurisprudentielles dans un sens plus protecteur des droits fondamentaux. Cet aspect s'observe en particulier dans le cadre du contentieux de l'action de groupe.

## **2. L'impact des observations du Défenseur des droits dans un contentieux de portée structurelle : l'action de groupe devant la Cour de cassation**

Dans le cadre d'un contentieux collectif largement commenté dans la presse (l'affaire dite « Safran »), un syndicat représentatif estimait que les salariés élus et mandatés étaient victimes, au sein d'une même entreprise, d'une discrimination systémique et collective en raison de l'exercice de leurs activités syndicales. Ce dossier a été porté jusque devant la Cour de cassation, devant laquelle le Défenseur des droits a présenté ses observations (déc. n° 2025-154), après l'avoir fait en première instance (déc. n° 2019-109) et en appel (déc. n° 2022-210).

Cette affaire posait des questions de principe relatives tant au périmètre de l'action de groupe en matière de discrimination au travail, qu'aux modalités de celle-ci. Dans sa décision, la Cour de cassation ouvre le champ de l'action

de groupe mise en place par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI<sup>e</sup> siècle.

En 2024, la cour d'appel, confirmant le tribunal judiciaire, déboutait le syndicat, estimant alors que la loi du 18 novembre 2016 ne pouvait s'appliquer qu'aux manquements postérieurs à son entrée en vigueur. Toute discrimination plus ancienne, même persistante, échappait donc au champ de la procédure collective.

Comme l'y invitait le Défenseur des droits, la Cour de cassation rejette cette analyse en considérant qu'il convient d'apprécier la situation de façon globale, y compris en tenant compte des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de cette loi, lorsqu'il s'agit d'une discrimination continue telle que la discrimination de carrière<sup>31</sup>. Comme le Défenseur des droits, la Cour considère également que le principe d'aménagement de la charge de la preuve prévu en matière de lutte contre les discriminations s'applique à l'action de groupe et que, par conséquent, les juges du fond doivent prendre en considération les éléments de fait présentés par le demandeur dans leur globalité et non les analyser séparément.

Cette décision marque une avancée importante : elle permet une appréciation plus juste des discriminations ancrées dans le temps, notamment des discriminations de carrière, souvent continues et cumulatives ; et elle facilite donc la reconnaissance de situations de discrimination systémique et collective.

Cette avancée jurisprudentielle s'inscrit dans la dynamique de la loi du 30 avril 2025 qui, conformément aux recommandations de la Défenseure des droits (avis n° 23-03 et n° 24-01), a élargi le champ d'action de l'action de groupe en ouvrant plus largement la possibilité d'agir aux associations et en prévoyant une meilleure réparation des préjudices indemnisables (qui ne se limitent plus à ceux nés après le recours en action de groupe).

## **D. DES RECOMMANDATIONS VISANT À MODIFIER LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES**

La lutte contre les discriminations ne se limite pas à informer et rétablir les victimes dans leurs droits, elle concerne avant tout les potentiels auteurs. Dans ce cadre, le rôle du Défenseur des droits consiste à émettre des recommandations auprès d'acteurs privés et publics afin d'intégrer concrètement la lutte contre les discriminations dans leurs pratiques professionnelles.

### **1. Dans le domaine de l'emploi**

#### **a. Des recommandations individuelles suivies d'effet**

En ce domaine, les recommandations individuelles formulées par le Défenseur des droits produisent des effets concrets pour les agents et salariés, parfois à l'issue de délais nécessaires à leur mise en œuvre. Plusieurs exemples tirés du secteur public l'illustrent.

Plusieurs décisions rendues les années précédentes en matière de harcèlement sexuel dans la fonction publique ont connu des avancées significatives en 2025. À la suite de la décision n° 2022-230 du 21 février 2023 qui recommandait au ministère des armées de procéder à la réparation des préjudices subis par une réclamante à la suite des faits de harcèlement sexuel commis par son supérieur hiérarchique, la réclamante a informé les services du Défenseur des droits qu'elle avait récemment signé un protocole transactionnel (v. également les suites favorables données à la décision n° 2023-131 par un rectorat).

Les décisions rendues en 2025 témoignent également de la mise en œuvre des recommandations individuelles du Défenseur des droits.

Dans la décision n° 2025-028, relative à des faits de harcèlement moral discriminatoire fondé sur le handicap et de harcèlement sexuel, l'employeur public a suivi l'ensemble des recommandations émises par la Défenseure des droits, qu'elles soient individuelles (réparation intégrale du préjudice, réintégration du salarié sur son

poste, poursuites disciplinaires contre le salarié auteur du harcèlement) ou générales (diligenter une enquête administrative conformément aux préconisations de la décision-cadre du Défenseur des droits, formation des agents à la lutte contre les discriminations).

Dans une autre affaire, le Défenseur des droits avait été saisi par une candidate à un poste de maître de conférences associé à mi-temps. L'université exigeait une condition de revenu minimum pour pouvoir candidater alors que les dispositions applicables à un tel recrutement ne fixent comme unique condition que l'exercice d'une activité professionnelle principale par le candidat. La Défenseure des droits a donc considéré que cette condition de revenu minimum était constitutive d'une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique du candidat et a recommandé au président de l'université de mettre fin à cette exigence (déc. n° 2025-053). Cette recommandation a été suivie d'effet, emportant ainsi des conséquences favorables au-delà de la situation de la réclamante.

D'autres décisions récentes, adressant des recommandations à des ministres, illustrent le rôle du Défenseur des droits dans l'identification de pratiques discriminatoires et l'engagement d'un dialogue en vue de leur évolution.

Ainsi, dans sa décision n° 2025-029, le Défenseur des droits a estimé que le refus d'accorder une rupture conventionnelle à une agente placée en congé parental, au motif de l'absence de rémunération l'année précédant la demande, constituait une discrimination fondée sur la situation de famille et le sexe. L'institution a également relevé que les modalités réglementaires de calcul de l'indemnité de rupture conventionnelle étaient susceptibles d'engendrer une discrimination indirecte à l'encontre des agents en congé parental ou en disponibilité sans rémunération. En conséquence, la Défenseure des droits a recommandé au ministre compétent de modifier le cadre réglementaire applicable. Cette recommandation doit être examinée dans le cadre de prochains travaux sur ce dispositif.

Saisi dans une autre affaire par un gendarme s'estimant victime de harcèlement discriminatoire fondé sur l'origine et la religion, le Défenseur des droits a constaté l'insuffisance des mesures prises par l'administration pour faire cesser les propos à connotation raciste au sein d'un escadron de gendarmerie mobile, malgré des signalements répétés et la confirmation des faits par une enquête de l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN). Il a relevé la persistance d'un harcèlement d'ambiance et des risques pour la santé des agents. En conséquence, la Défenseure des droits a recommandé l'engagement de mesures disciplinaires et la mise en œuvre d'actions de prévention, notamment des formations des encadrants et la réalisation d'une enquête de victimation (déc. n° 2025-021). Le suivi de ces recommandations fait l'objet de relances auprès du ministère de l'intérieur.

**b. Des recommandations structurelles :**  
l'exemple de la décision-cadre  
« Discrimination et harcèlement sexuel  
dans l'emploi privé et public : recueil  
du signalement et enquête interne »

### Une question à...

#### **Eva BIOTTI & Nina VENTURA**

Juriste au sein du pôle « Discriminations dans le secteur privé »

Juriste au sein du pôle « Discrimination et protection sociale dans l'emploi public »

#### **Comment est venue l'idée de la décision-cadre n° 2025-019 du 5 février 2025 ?**

« Toutes deux chargées du traitement des réclamations en matière de discrimination dans l'emploi, chacune dans son secteur (privé et public), nous avons pu constater les défaillances des employeurs en matière de traitement des signalements pour discrimination émanant de salariés ou d'agents publics. Les constats partagés ressortent clairement des décisions préparées par chacun de nos pôles : absence d'enquête ou enquête peu rigoureuse liée à une formation insuffisante des enquêteurs sur les techniques de

*l'enquête interne et sur le dispositif juridique applicable en matière de discrimination.*

*Trop souvent, que ce soit dans le secteur privé ou public, les employeurs exigent de la personne qui a signalé, la preuve des faits de discrimination qu'elle dénonce.*

*Dans le même sens, les mesures de protection prises à l'égard du salarié ou de l'agent public s'avèrent généralement insuffisantes et conduisent à la dégradation de leur état de santé. Par ailleurs, c'est fréquemment la personne qui a signalé les faits qui est déplacée. Enfin, les faits sont souvent minimisés au prétexte de blague potache et les mis en cause s'en sortent soit sans sanction soit avec une sanction sans rapport avec la gravité des faits et les conséquences pour la victime.*

*Le droit requiert des employeurs qu'une enquête interne soit menée, sans toutefois leur donner de méthodologie. Cette décision-cadre vise à combler ce vide et s'inscrit dans la suite logique des constats émaillant les décisions individuelles prises par l'institution ces dernières années.*

*Les 49 recommandations générales de cette décision-cadre ont été pensées pour être un outil de prévention et de lutte contre les discriminations à destination des employeurs qui sont tenus par une obligation de santé et de sécurité à l'égard des salariés et agents mais aussi à destination des personnes qui accompagnent les victimes dans la défense de leurs droits. »*

Les recommandations issues de cette décision-cadre, illustrées de nombreux exemples concrets, portent sur chaque étape de la procédure d'enquête interne, du recueil du signalement aux éventuelles suites disciplinaires contre la personne mise en cause. Elles proposent aux employeurs une méthodologie respectueuse des principes de confidentialité, d'impartialité, d'objectivité et de rigueur. Parmi ces recommandations, figurent par exemple : la mise en place de dispositifs d'écoute et de signalement, interne ou externe, sur lesquels il convient de communiquer pour les faire connaître ; la retranscription des étapes de l'enquête par écrit pour que

son déroulement soit vérifiable *a posteriori* ; l'exigence d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive, etc.

Le Défenseur des droits mobilise désormais cette décision-cadre pour la rappeler dans les dossiers individuels qu'il traite. Tel est le cas dans sa décision n° 2025-130 relative à des faits de harcèlement sexuel et de harcèlement d'ambiance à l'encontre d'une salariée exerçant des fonctions syndicales. L'absence d'enquête à la suite de son signalement et l'absence de mesures de protection visant à la séparer de l'auteur des faits en temps utile constituaient, selon le Défenseur des droits, un manquement de l'employeur à son obligation de sécurité. Outre la recommandation de procéder à la réparation du préjudice subi, la Défenseure des droits rappelle ainsi à l'employeur la nécessité de se conformer, pour l'avenir, aux recommandations issues de la décision-cadre.

Cette diffusion des recommandations ne se limite pas aux décisions rendues, mais s'inscrit également dans une démarche active de dialogue avec les acteurs de l'emploi et les professionnels du droit. À ce titre, l'institution a organisé un webinar le 14 octobre 2025, qui a rassemblé des centaines de participants, afin de présenter cette décision-cadre, laquelle a également nourri de nombreux échanges avec les membres du « comité de liaison des acteurs de l'emploi » du Défenseur des droits.

Par ailleurs, l'adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, George PAU-LANGEVIN, est intervenue le 17 septembre 2025 lors d'un colloque organisé à Lyon par ANAES AVOCATS (Association Nationale des Avocats Enquêteurs Sociaux) portant sur l'enquête en droit social. La décision-cadre a été largement commentée au cours des échanges, témoignant de l'intérêt marqué et de la forte mobilisation des professionnels du droit autour des travaux de l'institution portant sur les discriminations dans l'emploi.

Cette dynamique de promotion sur les territoires, au plus près des acteurs de terrain, se prolonge *via* la mobilisation des pôles régionaux du Défenseur des droits. Le pôle régional Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi

présenté cette décision-cadre à l'Association nationale des DRH (ANDRH), ainsi que lors d'un événement organisé par la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), illustrant la continuité entre les travaux nationaux de l'institution et son action de sensibilisation déployée sur l'ensemble du territoire.

### **c. Un travail de formation et de sensibilisation**

En 2025, le Défenseur des droits a poursuivi un travail de formation et de sensibilisation à la lutte contre les discriminations sur l'ensemble du territoire. La collaboration engagée en 2024 avec huit organisations syndicales de salariés s'est poursuivie pour promouvoir la formation en matière de lutte contre les discriminations et contribuer à la montée en compétence de leurs organisations respectives en ce domaine sur tout le territoire national. Cette « formation de formateurs », dispensée par les équipes du Défenseur des droits en juin et décembre 2025, permet de mieux faire connaître les compétences du Défenseur des droits et les moyens à la disposition des délégués et militants syndicaux pour lutter contre les discriminations dans l'emploi (défense des salariés discriminés et prévention des discriminations au travail). La formation dispensée a vocation à favoriser ensuite l'élaboration de modules dédiés par les organisations syndicales et leur organisme de formation, ou l'intégration des ressources au sein de programmes de formation déjà existants, puis le déploiement de sessions internes auprès de leurs adhérents.

Le Défenseur des droits a également contribué à l'établissement du Référentiel de formation pour prévenir les discriminations dans l'emploi, coordonné par la Direction générale du travail (DGT) et publié le 22 mai 2025. Ce référentiel a pour objectif de permettre aux entreprises d'au moins 300 salariés de se mettre en conformité avec l'obligation légale de formation à la non-discrimination à l'embauche définie par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Il vient préciser le contenu, les axes pédagogiques et les modalités de mise en œuvre de cette obligation et recommande que l'ensemble du personnel des entreprises soit formé à la prévention et à la lutte contre

les discriminations au travail (responsables des ressources humaines, managers, représentants du personnel, salariés).

Le Défenseur des droits mène également un travail continu de sensibilisation auprès d'une diversité d'acteurs. Les pôles régionaux, notamment, peuvent être sollicités ou prendre l'initiative d'événements visant à promouvoir l'égalité et le principe de non-discrimination sur leurs territoires.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de coopération conclue en 2016 entre le Défenseur des droits et le ministère du travail, visant à organiser les modalités de coopération avec l'inspection du travail, le pôle régional Auvergne-Rhône-Alpes est intervenu, en binôme avec une juriste du siège, auprès des agents de contrôle de l'inspection du travail du département du Rhône. En parallèle, le pôle régional, en collaboration avec la DREETS Auvergne-Rhône-Alpes, a également échangé avec ses agents chargés du renseignement en droit du travail, à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

Les pôles régionaux sont également intervenus auprès de cadres dirigeants d'entreprises (pôle des Hauts-de-France, pour les sensibiliser à la lutte contre les discriminations dans l'emploi), d'agents publics territoriaux (pôle Réunion-Mayotte, pour les former à l'égalité professionnelle et aux discriminations), d'agents d'université (pôle Bretagne - Pays de la Loire, dans le cadre d'une formation consacrée au droit de la non-discrimination à l'université d'Angers), ainsi que dans le cadre d'événements institutionnels ou académiques (pôle Île-de-France, dans le cadre d'une table-ronde organisée à l'occasion de la 16<sup>e</sup> édition de la Semaine de lutte contre les discriminations par la mairie du 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris ; pôle Bretagne - Pays de la Loire, lors d'un colloque organisé par l'université de Nantes à destination de l'ensemble de la communauté universitaire, consacré à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, à la suite de la loi du 31 juillet 2025 relative à ces enjeux dans l'enseignement supérieur).

Dans la continuité des travaux engagés en 2024 avec les référents mixité et diversité des sapeurs-pompiers des Bouches du Rhône afin de sensibiliser leurs personnels à la lutte contre les discriminations, un travail spécifique a été poursuivi avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En région PACA-Corse, le pôle régional est ainsi intervenu en juin 2025 auprès des élèves colonels sapeurs-pompiers afin de les sensibiliser, en tant que futurs cadres dirigeants, à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et le harcèlement discriminatoire. En septembre 2025, il a également participé au regroupement régional des référents mixité de plusieurs SDIS, organisé à Marseille, pour une journée de formation et de sensibilisation.

Des mises en lien ont également pu se faire avec les pôles régionaux Normandie et Occitanie afin que la sensibilisation des référents départementaux au sein des SDIS puisse se poursuivre au-delà de la région PACA-Corse. Dans le même sens, le 18 novembre 2025, le pôle régional Normandie - Centre-Val de Loire est intervenu à la demande de la délégation Centre-Val de Loire du CNFPT dans le cadre d'une formation dédiée aux référents égalité des SDIS. Cette session, ponctuée d'ateliers de mise en situation, a permis de présenter les outils du Défenseur des droits et la décision-cadre relative à la conduite des enquêtes internes.

## 2. Dans le domaine du logement

Dans un contexte de fortes tensions sur le marché locatif, les risques de discriminations dans l'accès au logement demeurent particulièrement élevés. Face à ces enjeux, le Défenseur des droits joue un rôle central en intervenant sur des situations individuelles, mais aussi en formulant des recommandations et en mettant à disposition des acteurs du secteur immobilier des outils destinés à garantir le respect du principe de non-discrimination.

Le Défenseur des droits a été saisi d'un refus de location fondé sur le handicap d'une candidate dont les ressources, constituées d'une pension d'invalidité, excédaient pourtant

le seuil de solvabilité requis. Le refus résultait de l'application d'un contrat d'assurance loyers impayés qualifiant la pension d'invalidité de revenu complémentaire. Le Défenseur des droits a relevé que la rédaction de la clause litigieuse instaurait une distinction selon la nature des revenus conduisant à l'exclusion systématique des personnes percevant uniquement une pension d'invalidité, sans évaluation individualisée de leur solvabilité, ni aménagement raisonnable, ni prise en compte de la stabilité de leurs ressources. Il a également retenu une discrimination directe fondée sur le handicap à l'encontre de la société de gestion immobilière, tenue de s'abstenir d'appliquer une clause contraire à l'ordre public (déc. n° 2025-122 et 2025-123). Concluant à des discriminations fondées sur le handicap, le Défenseur des droits a transmis la décision à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, pour son information, en recommandant aux sociétés mises en cause la réparation du préjudice de la réclamante, la révision de leur procédure d'agrément et de la clause litigieuse du contrat d'assurance, ainsi que la formation des personnels au droit de la non-discrimination.

Au-delà de ce traitement au cas par cas, le Défenseur des droits inscrit son action dans une démarche plus large de prévention et d'accompagnement des pratiques professionnelles. En mai 2025, le Défenseur des droits a ainsi publié une version actualisée du guide « Louer sans discriminer, un guide pour professionnaliser ses pratiques », huit ans après sa première sortie. Ce document a été construit dans le dialogue avec les membres du comité de liaison des acteurs du logement privé de l'institution.

Accompagné d'une fiche pratique listant huit étapes-clés pour louer sans discriminer et, pour la première fois, d'une affiche à déployer dans les agences pour rappeler à toutes et tous l'interdiction de discriminer dans l'accès au logement, il offre aux professionnels de terrain un kit d'outils complet pour affirmer leur engagement et vérifier la conformité de leurs pratiques quotidiennes au droit de la non-discrimination. Il leur permet aussi, dans un contexte propice aux discriminations, en présence de tensions inégalées sur le



marché locatif privé et d'un recours massif des propriétaires aux plateformes de mise en location, de faire face à de nombreuses demandes discriminatoires.

Ces outils sont bien relayés par les organisations professionnelles à l'échelle nationale au sein de leurs réseaux. Le guide est un point d'appui majeur pour penser et faire évoluer les formations obligatoires des agents immobiliers détenteurs de la carte professionnelle. Au-delà, il appelle aujourd'hui à être mieux connu des acteurs sur le plan local, dans le cadre d'actions de sensibilisation et de formation qui se mettent en place dans certains territoires. Le 19 juin 2025, plus d'une centaine de professionnels du domaine du logement étaient ainsi réunis à Carcassonne pour une journée de lutte contre les discriminations. Cet événement a été l'occasion pour le pôle régional Occitanie du Défenseur des droits de présenter cette nouvelle version du guide et ses applications concrètes pour davantage d'égalité dans ce domaine.

Le 5 novembre 2025, la directrice de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits est intervenue à Paris pour apporter l'éclairage du Défenseur des droits, relayer les résultats d'études soutenues par l'institution, ses préoccupations et recommandations sur les

difficultés liées aux longs délais d'accès au logement dont il a à connaître, lors d'une des trois journées organisées par l'agence Île-de-France de la Fondation pour le logement des défavorisés.

Enfin, le 10 décembre 2025, ce sont également une centaine d'acteurs du logement privé comme public, et de la lutte contre les discriminations, qui étaient réunis à Nantes lors d'un colloque sur les discriminations dans l'accès au logement, privé et social, organisé par l'Observatoire nantais de la lutte contre les discriminations. À cette occasion, la chargée de mission sur la promotion du droit au logement et à l'hébergement au Défenseur des droits a pu présenter le guide et plus largement les études et travaux du Défenseur des droits permettant d'éclairer cette problématique, dans le logement social comme dans le logement privé.

### 3. Dans le domaine de la santé

En traitant les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits intervient régulièrement pour mettre au jour des situations de discriminations dans le domaine de la santé<sup>32</sup>.

Malgré ces interventions, les actes discriminatoires dans les parcours de soins peinent encore à être identifiés, reconnus et sanctionnés, notamment lorsqu'ils se produisent lors de la prise en charge des patients. Les voies de recours qui leur sont ouvertes sont d'ailleurs peu mobilisées, et les quelques études et recherches disponibles montrent que l'ampleur des discriminations dans les parcours de soins dépasse largement le nombre de réclamations et de plaintes reçues par le Défenseur des droits, les ordres professionnels et l'assurance maladie.

Afin de documenter et rendre visibles les discriminations dans toutes les étapes du parcours de soins, le Défenseur des droits a souhaité publier un rapport. Dans un contexte où le recours au contentieux reste difficile et les politiques publiques en la matière sont insuffisantes, la Défenseure des droits a appelé à une mobilisation des pouvoirs publics et des acteurs de la santé et a détaillé une série de recommandations visant à promouvoir durablement un égal parcours de soins pour toutes et tous.

Publié en mai 2025, le rapport « Prévenir les discriminations dans les parcours de soins : un enjeu d'égalité » s'est appuyé sur les réclamations qui lui ont été adressées, ainsi que sur la jurisprudence existante. Des auditions auprès d'acteurs associatifs spécialisés dans ces domaines ont également été menées, et l'institution a interrogé les autorités sanitaires, les ordres des professions de santé réglementées et les principales fédérations d'établissements de santé. Enfin, ce rapport s'est également appuyé sur plus de 1 500 récits de patients, mais aussi de personnels soignants, reçus par l'institution à la suite de son appel à témoignages.

Grâce à l'appui d'associations de patients et au réseau des délégués du Défenseur des droits, des ateliers de sensibilisation et d'échanges ont pu être menés afin de relayer cet appel

à témoignages et de créer les conditions propices pour recueillir ces récits. Par exemple, avec l'appui d'une déléguée des Bouches-du-Rhône, une rencontre a été organisée le 2 janvier 2025, avec le centre LGBTQIA+ de Marseille au cours de laquelle les personnes présentes ont ainsi pu témoigner de leurs expériences (fréquentes humiliations, remarques de la part des soignants, etc.), mettant en lumière le manque de formation des professionnels de santé concernant notamment les transitions de genre. Dans le prolongement de cette rencontre, plusieurs échanges se sont tenus avec le Réseau Santé Marseille Sud (RSMS), au cours de l'année 2025, dans le cadre de l'Observatoire des discriminations et de la sérophobie. Un renforcement de ce partenariat est envisagé en 2026, pour mieux communiquer sur les refus de soins discriminatoires, à partir du rapport.

Dans son rapport, la Défenseure des droits appelle à l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention et de lutte contre les discriminations dans les soins, fondée sur la prévention (mesure des discriminations, information des patients, formation des professionnels), le renforcement du recueil et du traitement des signalements, des sanctions effectives, et l'adaptation du système de santé aux besoins spécifiques des patients.

#### Une question à...

##### **Perrine FROMENTIN**

Chargée de mission « Santé et Vulnérabilités » au sein de la Direction de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits

**Comment ce rapport s'inscrit-il dans la durée pour faire évoluer concrètement les pratiques du monde médical ?**

« Au-delà des formes de discriminations dans l'accès et le parcours de soins que le rapport rend visibles, il formule des recommandations qui soulignent la nécessité de porter une politique de prévention afin d'éviter la survenue de ces discriminations. Les discriminations dans les parcours de soins ne constituent

*malheureusement pas le seul obstacle aux soins, mais une barrière supplémentaire à laquelle certaines personnes sont confrontées. Dans un contexte où toute la population rencontre des difficultés pour accéder à une consultation médicale, il est crucial que les discriminations disparaissent pour n'exclure personne de la possibilité de bénéficier de soins.*

*Appelant à une stratégie nationale de prévention et de lutte contre les discriminations dans les soins, transversale à tous les critères, et à l'élaboration de plans d'actions destinés à promouvoir l'égalité en santé, nous avons ainsi fait le choix d'aller à la rencontre des acteurs de la santé. Les constats et recommandations du rapport ont été partagés lors d'un webinaire de sensibilisation en octobre, s'adressant à un large public, dont les professionnels de santé. Parallèlement, des rencontres avec les principales autorités sanitaires, les représentants des professions de santé réglementées et avec l'assurance maladie ont permis de remobiliser l'ensemble de ces acteurs autour de cet enjeu essentiel. Ces rencontres ont vocation à se poursuivre afin que le Défenseur des droits puisse constituer une ressource et un appui pour les acteurs de la santé qui œuvrent dans le but de faire cesser les discriminations dans les parcours de soins. »*

Les pôles régionaux ont contribué à valoriser ces travaux et faire connaître les recommandations du Défenseur des droits à l'occasion d'événements organisés par le réseau territorial – comme à Chambéry – ou par des interlocuteurs de l'institution – comme la Fédération des acteurs de la solidarité de Pays de la Loire, le tribunal judiciaire de Meaux, la ville de Paris, le conseil départemental de la Haute-Garonne, l'université Toulouse Jean Jaurès, l'antenne de France assos santé à Carcassonne, etc. Ces événements ont permis de toucher un public large et divers (grand public, professionnels de santé, travailleurs sociaux, juristes et acteurs de la Justice, patients, etc.).

Ces travaux se poursuivent grâce à l'implication du réseau territorial qui fait vivre des

partenariats locaux, notamment à Pau et Marseille, pour poursuivre la sensibilisation, prévenir les actes de discrimination et parfois construire de véritables plans de prévention et de lutte contre les discriminations dans le domaine de la santé, comme à Villeurbanne.

## **2. UNE ACTION REPOSANT SUR UNE APPROCHE GLOBALE DE LA DISCRIMINATION**

Le Défenseur des droits appréhende les discriminations dans toute leur complexité, en adoptant une approche globale. Celle-ci repose d'abord sur une démarche pluridisciplinaire, indispensable pour saisir les mécanismes structurels, systémiques et parfois invisibilisés des discriminations, et éclairer les écarts entre les prescriptions du droit et la réalité des faits (A). Elle s'appuie également sur le développement d'une dimension intersectionnelle des discriminations, permettant de prendre en compte l'imbrication de critères et la pluralité des situations vécues (B). Par une approche dynamique, l'institution veille aussi à ce que le droit réponde aux évolutions de la société (C). Enfin, une approche globale nécessite d'agir à la fois au niveau national, par une politique publique ambitieuse de lutte contre les discriminations, et au niveau local, en investissant les réseaux territoriaux pour une action de proximité.

### **A. LA DÉMARCHE PLURIDISCIPLINAIRE : MIEUX APPRÉHENDER LES PHÉNOMÈNES DISCRIMINATOIRES**

Le 18 novembre 2025, le Défenseur des droits a participé à un colloque à l'Université de Strasbourg sur les « Inégalités dans et en recherche ». Cette manifestation scientifique a été l'occasion de montrer comment l'institution utilise les sciences sociales comme un levier complémentaire au droit afin de lutter efficacement contre les discriminations. Celles-ci jouent en effet un rôle essentiel en remplissant deux fonctions principales : d'une part, elles sont un outil de mesure et de connaissance des discriminations ; d'autre part, certaines méthodes qu'elles développent facilitent la preuve des discriminations.

## 1. Les enquêtes de victimation comme outils de mesure et de connaissance des discriminations

Les enquêtes de victimation, tout comme les études sociologiques que le Défenseur des droits mobilise dans ses rapports, permettent de compléter et d'offrir une vision plus globale des réalités sociales que les seules saisines de l'institution ne suffisent pas toujours à révéler.

### a. Le 18<sup>e</sup> baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi

Chaque année, le baromètre publié conjointement avec l'Organisation internationale du travail permet de dresser un état des lieux sur la perception et les expériences de discriminations, dans le domaine de l'emploi.

Pour sa 18<sup>e</sup> édition, le baromètre 2025 s'est appuyé sur les données actualisées de l'enquête « Accès aux droits » pour mesurer l'évolution des discriminations entre 2016 et 2024. Il en ressort que, comme en 2016, l'emploi reste le domaine où les discriminations sont perçues comme les plus fortes : ainsi, plus de 9 actifs interrogés sur 10 considèrent qu'il existe (parfois ou souvent) des discriminations dans l'emploi. 14 % des personnes interrogées déclarent avoir subi une discrimination dans la recherche d'emploi et 21 % dans le déroulement de carrière. Les résultats de ce baromètre mettent également en lumière que, dans la recherche d'emploi, les personnes les plus exposées au risque discriminatoire sont celles perçues comme noires, arabes ou maghrébines, celles âgées de 18 à 24 ans et les personnes non hétérosexuelles. Dans le déroulement de carrière, ce sont les femmes, les personnes âgées de 18 à 24 ans et les personnes en situations de handicap qui sont les plus concernées.

Le baromètre est aussi utile pour confirmer l'importance du non-recours observé à travers le taux de réclamations reçues par le Défenseur des droits. Lorsqu'elles entreprennent des démarches pour faire reconnaître leurs expériences de discriminations, les personnes concernées ne sont en effet que 12 % de celles discriminées

dans le déroulement de carrière et 4 % de celles discriminées dans la recherche d'emploi à déclarer avoir pris contact avec une association, le Défenseur des droits ou un avocat, avoir déposé plainte ou saisi la justice. Ce non-recours s'explique notamment, pour les personnes concernées, par la crainte que leurs démarches n'aboutissent pas, celle de manquer de preuve, de subir des représailles ou parce qu'elles ne savent tout simplement pas comment agir. Ainsi, une victime sur cinq ne réalise pas qu'elle a subi une discrimination et 43 % ne savent pas vers qui se tourner.

Pour aborder l'ensemble de ces enjeux et questionner les avancées des politiques d'égalité dans l'emploi, Claire HÉDON, Défenseuse des droits, et Cyril COSME, Directeur du Bureau de l'Organisation internationale du travail pour la France, ont réuni experts, chercheurs, partenaires sociaux et acteurs publics lors d'un temps d'échanges le 10 décembre 2025, à l'occasion de la sortie du baromètre. Cet événement a été l'occasion de mobiliser différents acteurs (administration, employeurs privés, organisations syndicales, acteurs associatifs...) pour, au regard des constats réalisés, rappeler les recommandations du Défenseur des droits dans le domaine de l'emploi.

### b. La mesure des discriminations en région

En région, la ville de Rouen a lancé la réalisation d'une étude intitulée MELODI portant sur les discriminations dans l'accès à l'emploi. Ses résultats font état de discriminations prégnantes en ce domaine en raison de l'origine et du lieu de résidence. Cette *étude-testing* a été réalisée également dans d'autres territoires en France et le constat est général sur la persistance de ces discriminations : « *Une discrimination significative et forte en fonction de l'origine maghrébine : de l'ordre de 30 à 40 % de pénalités relatives. L'ampleur de cette pénalité est conforme à ce qui est trouvé en moyenne dans l'ensemble des tests par correspondance en France* ».

Lors de la publication des résultats le 1<sup>er</sup> juillet 2025 pour la métropole de Rouen, le pôle régional du Défenseur des droits a été invité à intervenir avec plusieurs acteurs de

l'emploi, associations locales de lutte contre les discriminations et experts. Le pôle régional a pu ainsi présenter les différents outils de sensibilisation du Défenseur des droits, notamment le guide « Pour un recrutement sans discrimination ».

La ville de Rouen a souhaité donner une suite à l'enquête MELODI par la mise en place d'une campagne de communication dans les transports en commun, renvoyant notamment vers des contacts du Défenseur des droits. Cette campagne s'est conclue le 10 décembre 2025 par un forum contre les discriminations où le pôle régional avec les délégués et les Jeunes ambassadeurs des droits Égalité (JADE) étaient présents. De ces actions, se développe un partenariat avec la mission égalité de la ville de Rouen en complément du partenariat avec la mission diversité de la Métropole de Rouen, financeur du programme JADE Égalité.

Toujours au niveau local, l'engagement des délégués et des pôles régionaux du Défenseur des droits au sein de plusieurs observatoires des discriminations au sein de plusieurs villes ou départements offre aussi de nombreuses occasions de mesurer les discriminations dans les territoires et de réfléchir et proposer des actions à partir des ressources et recommandations de l'institution. À l'occasion d'une conférence de l'Observatoire des discriminations de Montpellier, qui exposait le 5 juin 2025 les résultats de ses recherches, le pôle régional Occitanie a ainsi présenté une synthèse des études publiées ces dernières années afin de permettre de saisir l'ampleur des discriminations et leurs formes multiples au niveau national et exposer des pistes pour y remédier.

### **Le dialogue interdisciplinaire en région**

Dans une logique de dialogue interdisciplinaire, le Défenseur des droits prend régulièrement part à des manifestations scientifiques réunissant des acteurs de divers horizons, afin de croiser les regards et d'enrichir l'action de l'institution.

Le pôle régional Normandie – Centre-Val de Loire du Défenseur des droits a

ainsi participé en septembre 2025 à la 11<sup>e</sup> Rencontre du Centre spécialisé obésité (CSO) Rouen Normandie : « Obésité, tous concernés ! ». Aux côtés principalement de médecins, cette rencontre a été l'occasion de présenter le rôle et les missions du Défenseur des droits, mais aussi de sensibiliser les participants aux discriminations subies par les personnes obèses (v. en ce sens le règlement amiable n° RA-2025-040, relatif à une discrimination supposée en raison de l'apparence physique).

Le pôle Bretagne – Pays de la Loire a quant à lui participé, aux côtés de sociologues, à une journée organisée en juillet 2025 par le centre de ressources politique de la ville sur les régions Bretagne et Pays de la Loire (RésO Villes) : « Discrimination et quartiers populaires : comprendre les mécanismes de production et agir ensemble ». Le pôle régional est intervenu lors d'une table ronde avec pour objectifs de rendre visibles les impacts des discriminations dans les quartiers populaires, comprendre les mécanismes discriminatoires à l'œuvre dans ces quartiers et identifier des pistes d'action pour lutter contre les discriminations dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

## **2. Les études et statistiques comme outils de preuve des discriminations**

Dans le cadre de l'aménagement de la charge de la preuve existant en droit civil et en droit administratif en matière de discrimination, les sciences sociales offrent des méthodes utiles permettant d'apporter des éléments de preuve laissant supposer l'existence d'une discrimination.

Le Défenseur des droits s'est par exemple saisi d'office, après information par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), d'un cas de discrimination particulier visant les « travailleurs du clic » d'une plateforme française, travailleurs en ligne réalisant des micro-tâches répétitives comme la saisie de données, la modération de contenus, ou encore la réalisation de sondages. Pour éclairer cette situation,

l'institution a fait appel à une équipe de recherche pour analyser les algorithmes de la plateforme et documenter objectivement la situation économique et sociale dans laquelle ces travailleurs se trouvent. Outre le constat de discriminations fondées sur la nationalité, la domiciliation bancaire et le lieu de résidence dans les conditions de recrutement de ces travailleurs, l'instruction du Défenseur des droits, éclairée par les recherches de l'équipe du *Digital Platform Labor*, SES-i3& CERN CNRS<sup>33</sup>, a permis de constater que le fonctionnement de la plateforme présentait, dans sa mise en œuvre, un risque de discrimination indirecte fondée notamment sur la particulière vulnérabilité économique des micro-travailleurs. Les chercheurs ont en effet montré que les algorithmes utilisés par la société élaborent un système de certification et de notation opaques pouvant conduire à une perte de points et donc de revenus – dont le montant est par ailleurs limité –, ce qui est susceptible de créer un désavantage particulier pour ces micro-travailleurs placés dans une situation de particulière vulnérabilité (déc. n° 2025-086).

La reconnaissance en droit des discriminations indirectes a également conduit à un renversement de perspective favorable à la mobilisation des sciences sociales. En effet, la discrimination indirecte se définissant comme une « *disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner [...] un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes* » (art. 2, loi du 27 mai 2008), les statistiques et/ou études sociologiques permettent de mesurer et prouver cette disproportion, dans les faits, entre catégories.

Dans sa décision n° 2025-182, le Défenseur des droits s'est ainsi prononcé, à l'appui de données statistiques et d'études, sur une discrimination indirecte fondée sur le sexe produite par les algorithmes d'une plateforme en ligne. Celle-ci propose un service payant de diffusion de publicités que peut par exemple utiliser un employeur pour diffuser une offre d'emploi. Des associations ont décidé de tester ce service en faisant diffuser plusieurs offres : celle pour un poste dans le domaine

de la petite enfance a été présentée à des femmes à hauteur de 94 %, alors qu'un poste de pilote l'a été à 85 % à des hommes. Dans sa décision, le Défenseur des droits rappelle que le risque d'automatisation des discriminations par le recours aux algorithmes est attesté par les études portant sur les discriminations impliquant des algorithmes ou des systèmes d'intelligence artificielle. Il constate que les résultats obtenus par les associations laissent donc présumer une discrimination indirecte liée au sexe. D'une part, les hommes sont moins susceptibles de voir les publicités concernant des emplois à prédominance féminine, les privant de certaines opportunités d'emploi ; d'autre part, les femmes sont moins susceptibles de voir les offres d'emploi à prédominance masculine, les privant également de ces opportunités, avec un risque de subir un préjudice supplémentaire si ces emplois sont mieux rémunérés. La Défenseuse des droits a ainsi recommandé à la plateforme de mettre en œuvre toute mesure de nature à garantir le caractère non-discriminatoire des publicités pour des offres d'emploi, dans un délai de trois mois.

Cette mobilisation des sciences sociales ouvre également la voie à une appréhension plus fine des situations de discrimination, en permettant au Défenseur des droits de développer une approche intersectionnelle attentive à l'imbrication des critères de discrimination.

## **B. LA DIMENSION INTERSECTIONNELLE : RECONNAÎTRE LA VICTIME DANS LA PLURALITÉ DES RAPPORTS DE DOMINATION**

Dans le cadre de la rédaction de rapports ou du traitement des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits adopte une approche intersectionnelle lorsque la situation de certaines victimes de discrimination ne peut être vraiment saisie si elle n'est abordée que sous l'angle d'un seul critère. La discrimination intersectionnelle désigne en effet une situation dans laquelle plusieurs critères discriminatoires agissent et interagissent les uns avec les autres en même temps, d'une manière telle qu'il devient impossible d'isoler un critère déterminant<sup>34</sup>. Cette

interdépendance produit une situation d'exclusion particulière qui ne peut être ni comprise, ni réparée si n'est analysé qu'un seul motif de manière isolée.

Dans le cadre du traitement des réclamations, cette approche est adoptée par le Défenseur des droits dans certaines affaires concernant les femmes musulmanes portant un voile<sup>35</sup>. Dans des situations de refus d'embauche en raison du port du voile et de l'existence de clauses de neutralité dans l'entreprise, la Cour de justice de l'Union européenne a admis que l'interdiction du port de tout signe visible de convictions politiques, philosophiques ou religieuses, « *touche, sur le plan statistique, presque exclusivement les travailleurs féminins qui portent le foulard en raison de leur foi musulmane* »<sup>36</sup>. Dans ces affaires, le Défenseur des droits, à l'appui d'études statistiques (opérations de *testing*, études de l'Ifop, baromètres annuels sur le fait religieux en entreprise de l'Institut Montaigne, etc.), adopte cette approche intersectionnelle pour démontrer que ces clauses de neutralité sont de nature à entraîner des effets défavorables, caractéristiques d'une discrimination indirecte, majoritairement pour les femmes de confession musulmane portant un voile (v. par exemple déc. n° 2025-038, 2025-039 et 2025-069).

Le Défenseur des droits a également appliqué cette approche lorsqu'il a été saisi d'une réclamation d'une travailleuse non salariée dénonçant des faits de harcèlement sexuel subis dans le cadre de son activité (déc. n° 2025-183). Initialement sans abri et en situation irrégulière, elle avait été prise en charge par une association qui lui avait fourni un hébergement ainsi qu'une activité non salariée dans une perspective de réinsertion sociale. L'instruction a établi qu'un encadrant, salarié de cette association, avait exercé à son encontre des actes de harcèlement sexuel ainsi qu'un harcèlement discriminatoire intersectionnel fondé sur la combinaison de plusieurs critères : l'origine, le sexe et la vulnérabilité particulière résultant de la situation économique de la réclamante. Ces motifs ont interagi de manière combinée dans la survenance des agissements dont elle a fait l'objet, sans qu'il soit possible de les distinguer

les uns des autres. La Défenseuse des droits a ainsi conclu à l'existence d'une discrimination et a formulé des recommandations destinées à prévenir la réitération de tels faits.

Il arrive également que le Défenseur des droits conclue à l'existence d'une discrimination fondée sur plusieurs critères, sans pour autant en déduire qu'il s'agit d'une discrimination intersectionnelle<sup>37</sup>. Il s'agit alors d'une « discrimination multiple », situation dans laquelle plusieurs motifs agissent non simultanément mais séparément.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi d'une réclamation relative à des faits de discrimination fondée sur l'âge et le sexe d'un réclamant recruté au sein d'une agence de *babysitting* (déc. n° 2025-083). Cet homme, âgé de 53 ans lors de son recrutement, a toujours reçu des retours positifs. À l'issue d'un changement de direction, la nouvelle responsable d'agence a contacté à plusieurs reprises la mère de l'enfant que le réclamant gardait, afin de tenter de la persuader de se déclarer insatisfaite de ses services, la convaincre qu'il constituait un risque grave pour son enfant, et qu'il était nécessaire de le faire remplacer par une autre personne. Sous la direction de cette nouvelle responsable, le réclamant a été mis à l'écart, puis finalement licencié. Après avoir mis en avant l'existence d'une discrimination fondée sur l'âge et d'une discrimination fondée sur le sexe, sans pour autant que l'instruction permette de mettre en avant le caractère intersectionnel de ces discriminations (les données disponibles sur les salariés de l'agence ne permettaient pas de croiser les critères du sexe et de l'âge), la Défenseuse des droits a recommandé à l'agence de *babysitting*, d'une part, de se rapprocher du réclamant afin de procéder à une juste réparation de son préjudice, d'autre part, de modifier ses pratiques, en procédant notamment à une formation de ses salariés au droit de la non-discrimination.

## C. L'APPROCHE ÉVOLUTIVE : VEILLER À L'ADAPTATION DU DROIT ET DES PRATIQUES AUX RÉALITÉS DE LA SOCIÉTÉ

Attentif aux réalités vécues par les personnes concernées, le Défenseur des droits est régulièrement conduit à adapter ses recommandations afin de garantir une protection effective des droits et libertés. En 2025, cette approche s'est par exemple exprimée concernant les personnes transgenres et les difficultés rencontrées par des couples de femmes dans leur parcours parental.

### 1. L'actualisation de la décision-cadre relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres

L'institution a actualisé en 2025 sa décision-cadre n° 2020-136 du 18 juin 2020 relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres, afin de tenir compte des évolutions du cadre juridique, des pratiques administratives et des situations de discrimination portées à sa connaissance.

Dans un contexte de remise en question et de fragilisation des droits des personnes transgenres, qui a un impact sur le rejet et la stigmatisation dont elles peuvent être victimes (v. en ce sens rappel à la loi n° RAL-2025-064, à propos d'un photographe ayant refusé une séance à une femme transgenre), la Défenseure des droits a publié le 16 juin 2025 une nouvelle décision-cadre (n° 2025-112) afin de réaffirmer l'importance du respect de l'identité de genre, rappeler le droit applicable, réitérer ses recommandations et en formuler de nouvelles.

Cette décision traite des difficultés et des droits des personnes transgenres dans de nombreux domaines : état civil et filiation, santé et protection sociale, droits sexuels et reproductifs, milieux scolaire et périscolaire, enseignement supérieur et formation professionnelle, pratique sportive, emploi, accès aux biens et aux services, déontologie des forces de sécurité et enfin établissements pénitentiaires. Elle attire par ailleurs l'attention sur les difficultés rencontrées par les personnes étrangères transgenres dans leur accès aux droits.

La Défenseure des droits y réitère et formule une série de recommandations à destination des pouvoirs publics et de différents acteurs. Par exemple, en matière d'état civil, elle réitère auprès du ministre de la justice sa recommandation de mettre en place des procédures de changement de prénom(s) et de la mention du sexe à l'état civil qui soient déclaratoires, accessibles et rapides, par la production auprès des officiers d'état civil d'une attestation sur l'honneur. Dans le domaine de l'emploi, elle recommande aux employeurs privés et publics d'utiliser, lorsque la personne transgenre en exprime le souhait, le prénom choisi et de modifier son titre de civilité sur tous les documents administratifs, y compris les bulletins de salaire ou supports (messageries électroniques, annuaires internes, intraweb, etc.), que son prénom et sa mention de sexe aient été ou non modifiés à l'état civil. En matière de santé et de protection sociale, l'institution appelle à établir un protocole national sur les parcours de transition de genre des mineurs dans des délais raisonnables et recommande de développer la recherche sur les mineurs transgenres.

La Défenseure des droits a rappelé ces recommandations à de multiples occasions. Il a ainsi participé à la conférence de lancement de l'Observatoire du Refuge, le 16 avril 2025, à l'université Paris-Panthéon-Sorbonne, au colloque sur « Les soins médicaux de transition des mineur.es transgenres », organisé le 21 novembre 2025 à l'Université Lumière Lyon 2, ou encore au 5<sup>e</sup> congrès de l'association Trans Santé France / FPATH (*French Professional Association for Transgender Health*) des 5 et 6 décembre 2025.

Le 9 octobre 2025, le pôle régional PACA-Corse du Défenseur des droits est également intervenu auprès des officiers de l'état civil de la ville de Marseille pour une action de sensibilisation autour de la transidentité et des implications concrètes en matière d'état civil. Cette journée a permis d'insister sur des points fondamentaux : d'une part, les certificats médicaux ne peuvent être exigés à l'appui d'un dossier dans le cadre d'une procédure de changement de prénom à l'état

civil ; d'autre part, les officiers d'état civil doivent adopter des pratiques respectueuses et non-discriminatoires, en veillant notamment au respect du principe de libre choix du prénom. Un refus ne peut donc être opposé au motif que le prénom choisi est jugé trop « masculin » ou « féminin », le droit ne reconnaissant d'ailleurs pas de genre à cet élément de l'état civil. Ces échanges ont permis de mieux appréhender la réalité des parcours des personnes transgenres et le rôle central que peuvent jouer les services d'état civil, notamment lors de l'accueil des personnes concernées.

## 2. Les difficultés rencontrées par des couples de femmes dans leur parcours parental

Le Défenseur des droits a été saisi par deux couples de femmes qui estiment avoir subi une discrimination, en raison de leur orientation sexuelle, dans leur parcours d'accès à l'assistance médicale à la procréation (AMP) auprès d'un centre hospitalier. L'enquête réalisée par les services du Défenseur des droits a permis de confirmer l'existence d'une telle discrimination. Par conséquent, la Défenseure des droits a recommandé à l'établissement hospitalier de garantir le respect du principe de non-discrimination dans l'ensemble du parcours d'AMP des couples de femmes et de sensibiliser les professionnels de santé de l'établissement aux dispositions de la nouvelle loi bioéthique ouvrant l'AMP aux couples de femmes, et au principe de non-discrimination dans l'accès aux soins (déc. n° 2025-217).

Dans une autre situation, la voie amiable a permis de lever une ambiguïté sur une situation perçue comme discriminatoire par un couple de femmes souhaitant aussi engager un parcours d'AMP. Le secrétariat du centre hospitalier avait répondu, sans autre élément d'explication, que « *dans ce contexte malheureusement je vous laisse vous diriger vers le centre hospitalier universitaire de A* ». L'intervention du Défenseur des droits a conduit l'établissement hospitalier à clarifier les motifs du refus initial (l'établissement ne dispose pas d'une banque de sperme), à

améliorer l'information délivrée aux patientes et à rappeler aux personnels l'importance d'une communication claire et intelligible (règlement amiable n° RA-2025-029).

La voie amiable a également permis de trouver une solution à la situation vécue par un couple de femmes confronté à des difficultés dans le cadre de leur requête en adoption plénière de l'enfant de l'une d'elles. Après le dépôt de leur requête en 2021, elles ont fait face à des délais importants et à des demandes de pièces (attestation précisant que l'adoptante n'a pas d'enfant et attestation sur l'honneur de la mère précisant que le père est inconnu) et d'informations portant notamment sur les modalités de conception de l'enfant, ainsi qu'une audition à la gendarmerie. Estimant ces démarches excessives, le couple a sollicité l'intervention du Défenseur des droits, qui a rappelé au procureur de la République l'exigence d'un délai raisonnable prévu par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH et le délai légal de six mois fixé par le code civil pour statuer sur une adoption. L'institution a également souligné que de telles demandes de preuves ne sont pas prévues par la loi, peuvent porter atteinte à la vie privée et familiale des requérantes et sont susceptibles de constituer une discrimination, comme déjà relevé dans une décision antérieure concernant le même parquet (déc. n° 2024-107). À la suite de cette intervention, le ministère public a émis un avis favorable à l'adoption plénière en octobre 2025 et le tribunal judiciaire a prononcé l'adoption plénière moins d'un mois après réception de l'avis (règlement amiable n° RA-2025-145).

## **D. LA DIMENSION TERRITORIALE : APPELER À UNE POLITIQUE PUBLIQUE AMBITIEUSE AU NIVEAU NATIONAL ET DÉVELOPPER LES RÉSEAUX LOCAUX**

Dans plusieurs de ses travaux en 2025, le Défenseur des droits a souligné l'absence, de la part de l'État, d'une politique publique ambitieuse et cohérente de lutte contre les discriminations que la Défenseure appelle de ses vœux. Une telle politique permettrait en effet de dépasser la dispersion des actions, souvent limitées à un critère, à un secteur ou à des priorités conjoncturelles, en favorisant la mise en œuvre de plans globaux, coordonnés et pérennes, à même de traiter les discriminations dans leur dimension systémique. Dans ce contexte, les réseaux construits sur les territoires par les collectivités territoriales, que les pôles régionaux et les délégués du Défenseur des droits investissent, paraissent d'autant plus essentiels pour assurer une action de proximité.

### **1. La nécessité d'une politique publique nationale ambitieuse et cohérente de lutte contre les discriminations**

Dans sa contribution au rapport bisannuel de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) relatif à la lutte contre les discriminations et à la prise en compte de la diversité de la société française dans la fonction publique, le Défenseur des droits constate que, même dans le champ de l'emploi, où la lutte contre les discriminations est plus développée, l'absence de pilotage structuré limite l'émergence d'une véritable politique d'égalité. Les pouvoirs publics privilégient une logique d'autorégulation fondée sur des référentiels (« égalité des chances », « diversité », « mixité », etc.), qui conduisent le plus souvent à occulter ou minorer les discriminations et à revoir de manière trop peu contraignante le mode d'actions des administrations (avec la signature de chartes, de contrats, de pactes, de conventions dédiées, etc.). Dans l'emploi public, les actions restent largement laissées à l'initiative des administrations, sans méthodologie commune ni approche transversale, ce qui conduit à une lutte contre

les discriminations diluée dans de multiples actions parfois ponctuelles et dispersées au sein de différents plans ou circulaires et par la multiplication des acteurs (référents égalité femmes/hommes, handicap, diversité, hauts fonctionnaires à l'égalité, à la diversité, etc.), sans que soient précisés les liens fonctionnels qui existent ou les collaborations qui devraient exister entre eux.

La Défenseure des droits porte cette même critique au sein de sa contribution au rapport annuel de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. La Défenseure des droits considère en effet que si le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026) constitue une avancée, il n'apporte pas pour autant une réponse suffisante au racisme et aux discriminations systémiques liées à l'origine qui traversent la société française. En atteste, malgré les recommandations de l'institution, l'absence de toute mention relative aux contrôles d'identité discriminatoires. Elle s'inquiète enfin du retard pris dans sa mise en œuvre.

Les politiques publiques concernant les « Gens du voyage » illustrent quant à elles, de manière particulièrement saillante, les limites des réponses apportées par les pouvoirs publics aux discriminations systémiques liées à l'origine. Ainsi, dans son avis n° 25-05 du 21 mars 2025 sur la proposition de loi n° 906 visant à réformer l'accueil des « Gens du voyage », la Défenseure des droits a souligné que les mesures envisagées – qu'il s'agisse de la réforme de l'article 322-4-1 du code pénal relatif à l'installation illicite en réunion sur un terrain communal ou privé, ou du renforcement de la procédure administrative d'évacuation – sont susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes concernées.

Dans le même sens, la Défenseure des droits et son adjointe en charge de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, George PAU-LANGEVIN, ont été auditionnées à deux reprises en 2025, tant par le groupe d'études de l'Assemblée nationale

sur les « Gens du voyage » que dans le cadre d'un groupe de travail parlementaire coordonné par le ministère de l'intérieur. Elles y ont exprimé leurs préoccupations persistantes quant à l'insuffisance du nombre et de la qualité des aires d'accueil, dont beaucoup demeurent marquées par des conditions d'insalubrité ou une proximité problématique avec des installations classées pour la protection de l'environnement. Elles ont également souligné que la majorité des propositions législatives récentes tend à renforcer les dispositifs répressifs existants en matière de stationnement illicite, sans envisager de manière suffisante et structurelle l'amélioration des conditions d'accueil et d'accès aux droits des « Gens du voyage ».

Dans un autre domaine, celui du handicap, le Défenseur des droits constate que des écarts importants demeurent entre les ambitions affichées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, les objectifs poursuivis et l'effectivité de leur mise en œuvre. Il existe, en effet, aujourd'hui de nombreux freins à l'autonomie et à l'inclusion des personnes en situation de handicap liés, d'une part, à l'absence d'accessibilité universelle et, d'autre part, à des réponses insuffisantes ou inadaptées en matière de compensation individuelle, de nature à les empêcher de participer pleinement à la société à égalité avec les autres. Alors qu'elle constitue une condition essentielle à la jouissance effective des droits fondamentaux, l'accessibilité est encore loin d'être aboutie dans la plupart des domaines (cadre bâti, transports, numérique, etc.). Par ailleurs, les aides accordées au titre de la compensation présentent de nombreuses limites et ne permettent pas de répondre aux besoins réels des intéressés. À cela s'ajoutent des inégalités importantes dans l'accès aux droits entre les personnes en situation de handicap selon les territoires concernés. En matière de scolarisation des enfants en situation de handicap, l'impulsion donnée depuis 2005 ne suffit pas à effacer les difficultés persistantes rencontrées par les élèves pour accomplir leur scolarité, comme en témoignent les réclamations et remontées reçues par l'institution. Enfin, au vu des saisines qui lui sont adressées,

l'emploi est le premier domaine dans lequel s'exercent les discriminations fondées sur le handicap. Parmi elles, et c'est une constante, la plupart concernent l'évolution de carrière et le maintien dans l'emploi. À l'occasion de l'anniversaire des 20 ans de cette loi, la Défenseure des droits a ainsi rappelé que l'effectivité des droits ne s'arrête pas à l'adoption de la loi, mais dépend de la manière dont elle est mise en œuvre. La nécessité de données fiables et actualisées sur le handicap constitue, à ce titre, un enjeu majeur de la prévention et de la lutte contre les discriminations (v. en ce sens le [dossier](#) réalisé sur le site du Défenseur des droits).

## **2. Des relais territoriaux essentiels à l'effectivité de la non-discrimination**

Les réseaux développés au niveau territorial par les pôles régionaux jouent un rôle déterminant pour assurer l'effectivité de la non-discrimination.

Dans la région PACA-Corse, le pôle régional s'est progressivement imposé comme un acteur incontournable pour les partenaires locaux engagés dans la lutte contre les discriminations. Depuis sa création, il participe activement aux comités de pilotage et aux réunions de travail organisés notamment par la métropole Aix-Marseille-Provence et le conseil départemental. Cette implication contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique territoriale structurée, notamment à travers la réalisation d'une cartographie départementale des acteurs mobilisés, facilitant la coordination des interventions et le partage d'informations.

En Nouvelle-Aquitaine, le pôle régional et les délégués du Défenseur des droits sont pleinement intégrés aux dispositifs locaux de lutte contre les discriminations. À Pessac, ils participent à la démarche « Égalité et lutte contre les discriminations », qui comprend un réseau inter-partenariat piloté par la ville depuis 2015, qui réunit institutions, associations, acteurs de l'emploi et services municipaux autour d'actions coordonnées. À Bordeaux, le pôle est également partie prenante du dispositif ELUCID (Ensemble, Luttes Contre les Inégalités et les

Discriminations), confié à une maison de la justice et du droit, qui permet d'orienter et d'accompagner les victimes de discriminations en lien étroit avec les partenaires compétents.

Le pôle Normandie – Centre-Val de Loire développe une coopération étroite avec la métropole de Rouen, notamment au sein d'un groupe de travail dédié aux discriminations, réunissant de nombreuses associations. Ce cadre d'échanges permet au pôle régional de présenter les positions et analyses du Défenseur des droits, d'informer les acteurs associatifs sur les leviers juridiques existants et de contribuer à l'émergence de projets structurants et à fort impact. En retour, il favorise une remontée fine des difficultés rencontrées sur le terrain, permettant d'ajuster les actions et les priorités.

Dans les Hauts-de-France, le pôle régional accompagne notamment la mise en œuvre du plan de prévention et de lutte contre les discriminations LGBTQIA+, adopté en 2021 par la ville de Lille. Ce plan d'actions construit de concert avec les associations et partenaire institutionnels du territoire encadre l'action de la ville en la matière, selon trois axes : la sensibilisation des jeunes et du grand public, l'accompagnement des associations du territoire et des personnes victimes de violences, l'exemplarité de la ville.

Il se décline au travers de nombreuses actions comme la mise en place d'une programmation événementielle dans le cadre du « Mois des fiertés », des interventions en milieu scolaire, la création d'outils de communication, la mise en œuvre de places d'hébergement d'urgence, la formation des agents municipaux dont les agents de la police municipale, ou encore l'adhésion de la ville au *Rainbow Cities Network*.

Enfin, à titre d'exemple toujours, en Île-de-France, le pôle régional travaille en étroite collaboration avec le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, notamment dans le cadre de l'Observatoire départemental contre les discriminations et pour l'égalité, créé en 2021. Cette coopération se traduit par une participation régulière aux rencontres départementales et à des actions de sensibilisation de grande ampleur, telles que « La Caravane des discriminations », qui permet d'aller à la rencontre des habitants sur l'ensemble du territoire. Cet exemple illustre l'importance des réseaux territoriaux dans la détection et le traitement des discriminations.

### Partie III.

# L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR ET LES DROITS DE L'ENFANT

## Avant-propos

« Les situations traitées par l'institution interrogent sur la considération que notre société porte à la protection de l'enfance, aux politiques de lutte contre la pauvreté et au soutien à la parentalité.

L'année qui s'écoule a été une année particulièrement importante en matière de protection de l'enfance. Dès le début 2025, le Défenseur des droits a publié une décision-cadre relative à la dégradation de plus en plus préoccupante de la protection de l'enfance, qui porte atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits fondamentaux des enfants.

Elle met en lumière des dysfonctionnements globaux, qui engendrent des atteintes graves et massives aux droits de l'enfant. Les instructions du Défenseur des droits révèlent en effet que ces enfants n'ont pas bénéficié de l'accompagnement et de la protection auxquels ils peuvent prétendre, et cela au détriment de leur droit à la santé physique et mentale, à l'éducation, à la mise à l'abri, à la protection contre les violences... Beaucoup d'enfants qui ont eu le courage de prendre la parole, accompagnés par des professionnels auprès de qui ils ont tissé des liens de confiance, se sont retrouvés sans solution, obligés de rester au domicile familial, devant alors bien souvent se rétracter pour "donner le change", "survivre" au sein de climats de violences.

L'État est le garant du respect de la Convention internationale des droits de l'enfant sur l'ensemble de son territoire, ce qui implique que toute décision, projet, budget, politique, soit élaboré et exécuté à tous les échelons des pouvoirs publics à l'aune de son impact sur les droits des enfants.



À l'occasion de la Journée internationale des droits de l'enfant, permettant de présenter le rapport annuel sur les droits de l'enfant (RAE) consacré au droit des enfants à une justice adaptée, nous avons rappelé un principe fondamental : un enfant n'est pas un adulte. Sa maturité, sa compréhension du monde et sa capacité d'évolution imposent une justice qui tienne compte de son âge et de sa vulnérabilité, et vise avant tout le relèvement éducatif et moral des enfants.

La justice pénale des mineurs est un principe à valeur constitutionnelle, celui d'un traitement spécifique des mineurs en conflit avec la loi qui protège à la fois les jeunes et la société. Or, protéger la société de demain, c'est sécuriser les enfants d'aujourd'hui.

Les difficultés rencontrées touchent en effet des enfants déjà vulnérables : 55 % des mineurs mis en cause sont suivis par la protection de l'enfance et 72 % ont connu une déscolarisation prolongée. Beaucoup ont été exposés à la pauvreté, aux violences ou à des troubles psychiques non repérés. Ces données rappellent une réalité trop souvent oubliée : les mineurs en conflit avec la loi sont d'abord des enfants en danger, qui doivent être protégés.

*Garantir une justice adaptée suppose d'agir en amont : mieux informer les enfants sur leurs droits, renforcer la prévention, soutenir les familles, repérer plus tôt les difficultés psychiques, mieux coordonner l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse et sécuriser les parcours au passage à la majorité. C'est également défendre un principe indispensable : la sanction n'a de sens que si elle est comprise et si elle s'inscrit dans un accompagnement éducatif. Une justice exclusivement répressive, rapide mais déconnectée des besoins de l'enfant, n'est ni juste ni efficace.*

*Alors que le gouvernement a déclaré la santé mentale "grande cause nationale" de l'année 2025, cette priorité affichée ne s'est pas traduite par un déploiement de moyens suffisants ni par la structuration d'une offre lisible, accessible et adaptée aux besoins des enfants et des adolescents en souffrance.*

*Les départements, chefs de file de la protection de l'enfance, doivent parvenir à une mise en œuvre plus efficiente des moyens et des ressources pour redresser et stabiliser leur dispositif. L'État et les départements doivent donc s'investir dans une démarche conjointe de coordination. »*

## Éric DELEMAR

Défenseur des enfants – Adjoint de la Défenseure des droits en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant

Le nombre de saisines relatives aux droits de l'enfant reçues par l'institution en 2025 a connu une augmentation de 8% par rapport à 2024, soit 3316 saisines. L'étendue des sujets traités, de la protection de l'enfance à la santé mentale des enfants, de la justice pénale à l'égalité dans la scolarité et la prise en compte de leur parole, témoigne une fois encore de l'importance d'une approche globale de l'enfant.

## 1. LA DÉGRADATION DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

La protection de l'enfance en danger représente depuis de nombreuses années une préoccupation forte de l'institution. Elle est à ce titre l'un des principaux domaines dont le Défenseur des droits est saisi en matière de droits de l'enfant (30 % des saisines relatives aux droits de l'enfant en 2025).

La dégradation des situations dont il prend connaissance et les défaillances constatées se sont amplifiées ces dernières années.

Le Défenseur des droits a ainsi mené de multiples instructions, le conduisant à échanger avec des magistrats, à se déplacer sur certains territoires, et à questionner les départements, chefs de files en protection de l'enfance, mais également les préfetures et les agences régionales de santé.

Ce travail a conduit à la rédaction d'une décision-cadre n° 2025-005 et de nombreuses décisions concernant plusieurs territoires (n° 2025-006 à 2025-012) ou des rappels à la loi (v. par exemple rappel à la loi n° RAL-2025-056).

### Une question à...

#### Nathalie LEQUEUX

Juriste coordonnatrice au pôle « Défense des droits de l'enfant »

#### **Quels ont été la méthode et les objectifs poursuivis lors de la préparation de cette décision-cadre ?**

« À la lumière de nos instructions menées sur plusieurs départements et de l'examen de nombreuses situations individuelles depuis la création de l'institution, nous avons souhaité réunir dans une décision-cadre nos analyses et recommandations, fondées sur le constat d'une dégradation de plus en plus marquée de la protection de l'enfance en France. Pour rappel, en 2022, pour la première fois de l'histoire de l'institution, nous avons été interpellés par des juges des enfants, sur les grandes difficultés que rencontraient le dispositif au sein de leurs départements respectifs. Ils

*évoquaient des évaluations de situation de danger non réalisées, des délais de prise en charge de mesures éducatives à domicile incompatibles avec les besoins de l'enfant, de nombreux placements inexécutés, et des accueils d'enfants dans des lieux non autorisés (hôtels, gîtes, appartements de location en ligne). Devant les constats posés dans nos sept décisions territoriales, il nous est apparu indispensable de rappeler à tous les départements ainsi qu'à l'État qui est le garant de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, qu'ils portent conjointement la responsabilité d'un système à bout de souffle, et qu'ils doivent impérativement prendre des mesures rapides et efficaces afin d'assurer à chaque enfant l'accompagnement et la protection dont il a besoin. Tout en saluant l'engagement de l'ensemble des professionnels qui consacrent leur énergie à la protection des enfants et l'accompagnement des familles, nous interrogeons néanmoins la considération que notre société accorde aux politiques de lutte contre la pauvreté, au soutien à la parentalité et à la protection de l'enfance. »*

Tout en saluant l'investissement de l'ensemble des professionnels et les pratiques innovantes et créatives mises en œuvre, le Défenseur des droits y recommande une action forte autour de deux axes : renforcer les systèmes et les organisations ; remettre le respect des droits fondamentaux des enfants au cœur des interventions.

À ce titre, l'État doit accroître son rôle de coordination des politiques publiques et donner les moyens aux services qui, chacun à leur place, concourent à la protection de l'enfance, dont la médecine scolaire, l'éducation nationale, la prise en charge des enfants en situation de handicap, le contrôle des établissements et la lutte contre les violences faites aux enfants. Les départements doivent, quant à eux, définir une organisation du travail qui fasse sens pour les professionnels qui s'occupent au quotidien des enfants.

Le Défenseur des droits formule à cet effet 46 recommandations. Deux seulement relèvent du domaine législatif, appelant à une simplification du contentieux de la responsabilité de l'État et des départements en cas de défaillance des services de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge d'un enfant et, une nouvelle fois, à la consécration d'un réel statut des administrateurs *ad hoc*. Les autres appellent, d'une part, à ce que les moyens investis soient à la hauteur des besoins en termes de lutte contre la pauvreté, de prévention et de soutien à la parentalité, d'autre part, à favoriser des pratiques qui, sans moyens supplémentaires, peuvent réinsuffler une dynamique nouvelle (par exemple, impliquer les familles et les enfants en prévention et en protection de l'enfance dans l'organisation de l'action sociale ou encore associer davantage les équipes de terrain aux instances de réflexion et d'élaboration des politiques publiques de la protection de l'enfance). Plus largement, le Défenseur des droits invite à accorder à la protection de tous les enfants l'attention qu'elle exige.

Au-delà, le Défenseur des droits a continué à se prononcer sur des situations individuelles, telles que la prise en charge d'un enfant en situation de handicap par une famille d'accueil (déc. n° 2025-074), un refus d'accueil discriminatoire par un camping d'accueillir un groupe de mineurs confiés à l'aide sociale à l'enfance avec leurs éducateurs (déc. n° 2025-161) ou la situation des mineurs non accompagnés (déc. n° 2025-076 et n° 2025-197).

Dans le prolongement de la publication de la décision-cadre relative à la protection de l'enfance, les principaux constats et recommandations formulés par la Défenseuse des droits ont été présentés et discutés en région.

Le 2 avril 2025, le pôle régional Île-de-France est ainsi intervenu au campus de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) de La Plaine Saint-Denis auprès d'une trentaine d'éducateurs et d'éducatrices de la PJJ, dans le cadre de leur formation. Au-delà des enjeux de lutte contre les discriminations, une attention particulière

a été portée au champ de compétence « Lanceurs d'alerte » du Défenseur des droits, dans le cas où les éducateurs et éducatrices PJJ seraient témoins d'une situation alarmante.

Les 19 et 20 juin 2025, le Défenseur des droits a participé aux XVIII<sup>e</sup> Assises de la protection de l'enfance consacrées aux liens d'attachement. Cet évènement réunit chaque année près de 2 000 professionnels du secteur de la prévention et de la protection de l'enfance (professionnels des conseils départementaux, du monde associatif, du monde judiciaire, de la santé, cadres, non-cadres, mais aussi élus, bénévoles, parents et jeunes ou anciens jeunes accompagnés). Cet évènement a été l'occasion pour le Défenseur des droits, *via* la tenue d'un stand fortement visité, de rappeler ses missions et modalités de saisine, le rôle des délégués et des JADE, et de faire connaître Educadroit et la consultation des enfants. Le Défenseur des droits a par ailleurs mis à la disposition des participants, sur une plateforme numérique dédiée, accessible en amont et en aval des Assises, une sélection de rapports et décisions de l'institution.

## 2. UNE PRISE EN CHARGE DE LA SANTÉ MENTALE DES ENFANTS INADAPTÉE À L'AMPLEUR DES BESOINS

Si la santé mentale a été déclarée « Grande cause nationale » en 2025, le Défenseur des droits constate que les préoccupations qu'il avait formulées dès 2021 dans son rapport annuel Enfant consacré à la santé mentale, relatives à la prise en compte et à la prise en charge des besoins des enfants, restent d'actualité.

Alors que l'institution y soulevait les enjeux liés à la prévention, au repérage et à la prise en charge de la souffrance psychique des enfants, ses saisines témoignent de la persistance de problèmes structurels identifiés depuis plusieurs années : déficit de professionnels, manque de places dans les services de pédopsychiatrie, morcellement des prises en charge, défaut d'approche globale, etc.

Les besoins sont pourtant indéniables, et l'absence de réponse adaptée fragilise en premier lieu les enfants eux-mêmes, leur famille, mais également les institutions.

Ces inquiétudes sont renforcées par la saturation des services de soins, elle-même liée aux défaillances d'autres dispositifs de prise en charge des enfants. Le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi de situations d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance (v. par exemple déc. n° 2025-010) ou relevant d'une prise en charge médico-sociale, dont l'hospitalisation se poursuit sans besoin médicalement identifié faute de places dans une structure adaptée.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi de la situation d'une adolescente autiste sévère qui, après des crises de plus en plus violentes, a été hospitalisée en service de psychiatrie adulte, malgré son jeune âge, faute de place en service de pédopsychiatrie (déc. n° 2025-137). Alors que très rapidement son état de santé ne justifiait plus une hospitalisation, elle est restée dans ce service pendant plus de deux ans, faute de place dans le secteur médico-social dont elle relevait. Elle y a été isolée en chambre fermée à clé, plus

de 20 heures par jour, pour être protégée des patients adultes, en dehors de tout cadre légal. Quatre mois avant sa majorité, la jeune fille a finalement été orientée vers un établissement médico-social pour adultes.

Cette situation a été l'occasion pour la Défenseure des droits de recommander aux ministères compétents de renforcer l'offre d'accueil en service de pédopsychiatrie et l'offre médico-sociale.

Elle a par ailleurs considéré qu'en l'espèce, le recours à l'isolement en chambre fermée avait porté atteinte à la liberté d'aller et venir, à la santé et au développement de l'adolescente.

La Défenseure des droits a ainsi recommandé aux établissements d'exclure toute mesure d'isolement dans le cadre de l'hospitalisation d'un mineur en soins libres, décidée par son représentant légal, d'envisager la mise en place d'aménagements pour protéger les adolescents de plus de 16 ans accueillis en service adultes, sans avoir recours à l'enfermement, et de former les soignants à ces prises en charge.

Plus largement, la Défenseure des droits demande aux ministres compétents la création d'un statut protecteur du mineur hospitalisé en psychiatrie en soins libres, à la demande de ses représentants légaux ou sur décision du juge des enfants. Ce statut prévoirait notamment la possibilité pour le mineur de former un recours administratif et judiciaire pour contester la nécessité de son hospitalisation et les modalités de celle-ci. Il permettrait également aux commissions départementales des soins psychiatriques d'examiner la situation des mineurs hospitalisés en soins psychiatriques libres, et d'être saisies non seulement par le mineur lui-même et ses représentants légaux, mais aussi par toute personne susceptible d'avoir connaissance de sa situation.

### **3. L'ÉGALITÉ DANS LA SCOLARITÉ, UN ENJEU MAJEUR POUR LES ENFANTS**

De nouveau en 2025, la Défenseure des droits dresse un bilan préoccupant des obstacles qui entravent encore la réussite éducative des jeunes. Malgré les promesses d'égalité, de nombreux dysfonctionnements persistent dans le système éducatif français, depuis l'orientation scolaire jusqu'aux conditions d'apprentissage, en passant par l'inclusion des élèves en situation de handicap et les refus d'inscription à la cantine.

En région, de nombreux délégués du Défenseur des droits ont eu à connaître de situations vécues par des parents en précarité économique s'étant vu refuser l'accès à la cantine de leurs enfants en raison d'impayés de restauration scolaire, de séjour de loisirs ou encore de loyers pour un logement communal occupé par la famille. Dans un cas, la mère de famille s'était pourtant engagée à régler sa dette en proposant un échéancier ; dans l'autre, sans emploi et en procédure de divorce, elle informait qu'une procédure de recouvrement avait été engagée sur le salaire de son ex-conjoint. Dans ces situations, les délégués sont intervenus auprès des maires concernés, en rappelant que l'inscription à la cantine est un droit pour tous les enfants scolarisés et qu'aucune discrimination ne peut être établie en raison de la situation économique ou familiale des parents. Par le dialogue, les délégués parviennent à régler à l'amiable ces situations.

La prise en compte adaptée de la santé et du handicap de l'enfant reste un enjeu important dans l'accès à la scolarité. Sans dénier le fort investissement des professionnels à cet effet, des considérations organisationnelles, le manque de formation, voire parfois de diligence, conduisent encore trop souvent à des discriminations à l'égard de ces enfants.

Ainsi, dans le prolongement de sa décision-cadre n° 2023-227, le Défenseur des droits reste saisi de situations d'exclusion d'enfants bénéficiant d'un projet d'accueil individualisé en raison d'un problème de santé, sans que l'organisateur de ce service ne justifie

d'une impossibilité objective à organiser un tel accueil (déc. n° 2025-119). Il constate également que, face à un contexte budgétaire particulièrement tendu, certains départements font le choix, de manière illégale, de restreindre l'accès à certaines aides, telles que la prise en charge des frais de transports des enfants en situation de handicap (déc. n° 2025-098).

Dans d'autres situations, les enfants subissent les retards pris par les MDPH. À la fin de l'été 2025, les parents d'une jeune fille en situation de handicap ont saisi un délégué du Défenseur des droits en raison de l'absence de réponse de la MDPH à leur demande de renouvellement de l'Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé (AEEH) et d'une accompagnante des élèves en situation de handicap (AESH), déposée en janvier 2025 et déclarée recevable en mars seulement. Ce retard avait entraîné la suspension du versement de l'allocation et la demande d'accompagnement pour l'entrée au collège n'a pas pu être prise en compte. Le 28 août, le délégué est intervenu auprès de la MDPH, qui a réexaminé la situation dès le lendemain et accordé le renouvellement des droits. L'intervention du délégué a ainsi permis de débloquent en 24 heures un dossier en souffrance depuis plusieurs mois, assurant la continuité de l'accompagnement et du soutien financier de l'enfant et de sa famille.

Le Défenseur des droits a également été saisi en 2025, par de nombreux élèves souffrant d'un trouble de l'attention. Un délégué du Défenseur des droits a ainsi été saisi par la mère d'un jeune de 16 ans scolarisé en classe de 1<sup>re</sup> dont le plan d'accompagnement personnalisé avait été refusé. Il est intervenu auprès de l'académie, qui a accordé au jeune le bénéfice d'un accompagnement lors des épreuves du baccalauréat (relecture des consignes). Le Défenseur des droits a par ailleurs été saisi de situations dans lesquelles le projet d'accompagnement personnalisé n'avait pas été signé par un médecin de l'Éducation nationale, faute de professionnels en nombre suffisant, ce qui avait conduit à des refus, pour leur examen, d'aménagements dont il bénéficiaient pourtant tout au long de leur scolarité (déc. n° 2025-077 et n° 2025-090). Ce refus était parfois motivé par leur bon niveau scolaire, alors

même que le bénéfice des aménagements en était une condition (déc. n° 2025-087). Ces situations ont conduit le Défenseur des droits à formuler de nombreuses observations devant les juridictions administratives, ayant pour la plupart annulé les décisions prises par l'administration (v. « Actualité » du 6 juin 2025 sur le site du Défenseur des droits).

Dans un avis au Parlement (n° 25-06) du 5 juin 2025 sur la proposition de loi n° 571 visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers, le Défenseur des droits a appelé à une réévaluation de la pertinence du dispositif d'aménagement des examens pour les élèves en situation de handicap à la lumière des droits de l'enfant.

Plus globalement, en juin 2025, le Défenseur des droits a publié son rapport, « Le droit à l'orientation dans l'enseignement secondaire : un droit à déployer pour tous les jeunes », qui met en lumière ce droit, lequel participe du droit à l'éducation et dont le respect est essentiel pour permettre à chaque jeune de construire son avenir. Il y relève des avancées, mais également des inégalités et discriminations persistantes qui appellent à une mobilisation renforcée des institutions et acteurs éducatifs concernés.

Malgré une reconnaissance institutionnelle du droit à l'information et au conseil en orientation, de nombreux élèves restent confrontés à une orientation subie, faute d'un accompagnement suffisamment personnalisé. La complexité de l'organisation du système, la répartition des compétences de l'orientation ainsi que le manque de moyens dédiés, continuent de peser sur l'égalité d'accès à ce droit fondamental.

Le rapport confirme que l'orientation demeure fortement influencée par l'origine sociale, le genre, le lieu de résidence, l'origine réelle ou supposée et la situation de handicap. Ces déterminants contribuent à des trajectoires scolaires différenciées dès le collège, avec des effets durables sur les parcours professionnels. L'orientation vers la voie professionnelle reste également un point de vigilance majeur. Elle est encore trop souvent vécue comme une assignation, notamment par les jeunes issus de milieux populaires ou de l'immigration.

Dans le rappel à la loi n° RAL-2025-014, le Défenseur des droits a attiré l'attention d'un département sur le risque de systématisation d'une pratique qui tendrait à orienter par principe, sans nécessairement d'intention discriminatoire, les mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par l'ASE vers des filières courtes. Malgré de bons résultats, un jeune s'est ainsi vu refuser la formation de son choix, en raison de plusieurs critères de discrimination prohibés par la loi (situation de famille, origine et particulière vulnérabilité liée à sa situation économique) sans prendre en compte ses souhaits et capacités. Le Défenseur des droits rappelle ainsi que la parole des jeunes MNA doit être davantage prise en compte dans leur parcours d'orientation scolaire.

Enfin, comme le lui permet la loi, la Défenseure des droits a saisi la Cour des comptes en vue de la production d'un rapport sur « Le temps d'enseignement perdu par les élèves au collège », publié le 12 décembre 2025. Régulièrement mobilisée dans le débat public et sujet de préoccupation croissante des parents, la question des absences de professeurs et de leur remplacement a été érigée en politique prioritaire du Gouvernement en 2023. Malgré cette priorité, la Cour établit qu'une part significative des heures de cours obligatoires – 9 %, soit plus de 10 millions d'heures – n'a pas été assurée dans les collèges publics en 2023-2024. Le temps d'enseignement perdu varie selon les académies, les territoires et les types d'établissement, mais le rapport pointe une réalité : les problèmes d'affectation et de remplacement de professeurs touchent particulièrement les zones rurales et les zones urbaines tendues. La Cour relève par ailleurs que les collèges de l'éducation prioritaire cumulent davantage d'heures perdues (11 % contre 8 % hors éducation prioritaire), ce qui contribue au renforcement des inégalités pour les collégiens les plus fragiles socialement et à la dégradation de leur rapport à l'école. Par ailleurs, si les effets sur la réussite scolaire et l'orientation demeurent difficiles à mesurer en l'absence de données fines au niveau des élèves, la Cour établit néanmoins une corrélation entre le temps d'enseignement

perdu et les résultats des élèves au diplôme national du brevet.

#### **4. LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS : UNE JUSTICE DEVANT RESTER ADAPTÉE À LEUR MINORITÉ**

La médiatisation de faits divers impliquant des mineurs, parfois très jeunes et auteurs d'actes d'une particulière gravité, ravive régulièrement le débat public sur la délinquance des enfants et des adolescents. Émerge également une opposition entre, d'un côté, les mineurs victimes qu'il faut protéger et, de l'autre, les mineurs auteurs qu'il faudrait sanctionner plus systématiquement et plus fermement, sans toujours prendre en compte le fait que nombre de ces jeunes relèvent en même temps de ces deux catégories.

##### **A. DES RÉFORMES LÉGISLATIVES AYANT CONDUIT LE DÉFENSEUR DES DROITS À RAPPELER LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS RÉGISSANT LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS**

Dans ce contexte, plusieurs réformes récentes ont contribué à nourrir les discussions autour d'un durcissement des réponses pénales, et plus particulièrement la loi du 23 juin 2025 visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents. Le texte prévoyait plusieurs dispositions tendant à rapprocher le traitement pénal des mineurs de celui des majeurs, comme a pu le souligner la Défenseure des droits dans son avis au Parlement n° 24-07 du 21 novembre 2024, ainsi que dans ses observations (déc. n° 2025-100) devant le Conseil constitutionnel, saisi de la loi.

En mars 2025, la Défenseure des droits a été auditionnée au Sénat au sujet de cette proposition de loi. À cette occasion, elle a rappelé la nécessité de garantir la conformité des politiques publiques avec la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Elle y a souligné que plusieurs dispositions du texte comportaient des risques sérieux d'atteinte aux principes fondamentaux de

la justice pénale des mineurs, entre autres sur la primauté de l'éducatif. La Défenseure des droits a également alerté sur l'absence d'évaluation préalable des politiques pénales récentes et sur les difficultés structurelles persistantes dans la protection de l'enfance, qui compromettent l'exécution effective des décisions judiciaires. Elle a enfin réaffirmé que la restauration de l'autorité de la justice passe avant tout par un renforcement des moyens alloués aux magistrats et aux professionnels de l'enfance, condition indispensable pour garantir une prise en charge éducative adaptée et conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le texte définitivement adopté prévoyait notamment d'autoriser la comparution immédiate des mineurs âgés de 16 ans et plus, déjà connus de la justice, en cas d'infractions susceptibles d'une peine supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement. Il permettait également, sous certaines conditions, de supprimer le caractère exceptionnel de la possibilité pour le juge d'écarter les règles d'atténuation de la peine, faisant ainsi de la règle une exception possible uniquement par décision motivée du juge.

Dans sa décision, le Défenseur des droits a souligné que ces dispositions portaient atteinte aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, dont le principe d'atténuation de la responsabilité pénale et le principe de primauté de l'éducatif. Il a indiqué par ailleurs que l'état actuel du droit prévoit d'ores et déjà une procédure accélérée pour certains mineurs, et permet de déroger à l'excuse de minorité.

Au-delà, l'examen de ce texte législatif a conduit le Défenseur des droits à rappeler, à la lumière des situations dont il est saisi, qu'il conviendrait avant tout de s'attaquer aux facteurs qui aggravent la vulnérabilité des enfants et sont susceptibles de favoriser le passage à l'acte. Sans dénier la nécessité d'apporter une réponse aux actes de délinquance commis, pour faire face à un tel enjeu, la société ne peut négliger les constats relatifs à l'aggravation de certaines vulnérabilités, telle qu'elle résulte notamment de la fragilité des dispositifs de protection de l'enfance.

Dans une décision du 19 juin 2025 (n° 2025-886 DC), le Conseil constitutionnel a largement censuré le texte, confirmant que certaines dispositions portaient atteinte aux principes constitutionnels, et a rappelé à cette occasion que les « *mesures prises à l'encontre des enfants délinquants doivent rechercher en priorité leur relèvement éducatif et moral, être adaptées à leur âge et à leur personnalité, et être prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

## **B. UN RAPPORT ANNUEL APPELANT À PRÉSERVER LES FONDEMENTS D'UNE JUSTICE PÉNALE SPÉCIFIQUE POUR LES MINEURS**

Ce contexte a également conduit le Défenseur des droits à faire du droit des enfants à une justice adaptée le thème de son rapport annuel consacré, en application de l'article 36 de la loi organique relative au Défenseur des droits, aux droits de l'enfant.

En s'appuyant sur des situations portées à la connaissance de l'institution, des auditions d'experts et une consultation nationale menée auprès de plus de 1 600 enfants et adolescents, le rapport rappelle une évidence fondamentale : un enfant n'étant pas un adulte, il ne peut être traité comme tel. Sa maturité, sa compréhension du monde et son discernement exigent une réponse judiciaire adaptée qui sanctionne mais qui, en parallèle, éduque, protège et prévient la récidive : une justice qui accompagne l'enfant dans son relèvement.

Consacrés par l'ordonnance du 2 février 1945, les fondements d'une justice spécifique pour les mineurs, repris par le code de la justice pénale des mineurs (CJPM) en 2021 et protégés par la Convention internationale des droits de l'enfant, consacrent le droit, pour chaque enfant, de bénéficier d'une justice adaptée, protectrice et éducative. Ce droit se traduit par l'application de principes : la primauté de l'éducatif sur le répressif, l'atténuation de la responsabilité selon l'âge et l'existence de juridictions spécialisées.

Pourtant, la Défenseure des droits constate que ce principe de relèvement éducatif et moral est aujourd'hui fragilisé. Les services chargés d'accompagner les mineurs concernés souffrent d'un manque criant de moyens humains et matériels. Faute d'éducateurs spécialisés, certaines mesures provisoires ne sont, par exemple, pas ou mal appliquées.

Sanctionner le passage à l'acte délictuel d'un enfant est évidemment nécessaire, mais ne peut être efficace qu'en s'inscrivant dans un accompagnement global et continu, permettant à l'enfant de comprendre la sanction, de réparer son acte et de se réinsérer dans la société.

Le rapport met également en lumière le besoin de protection des enfants face à des situations à risque. Si aucun enfant n'est prédestiné à la délinquance, certaines instabilités liées aux cadres de vie peuvent aggraver leur vulnérabilité et accroître leur risque de rupture, d'isolement et de comportements transgressifs.

Le rapport souligne ainsi que plus de la moitié des mineurs délinquants (55 %) sont suivis par la protection de l'enfance et 72 % ont connu une déscolarisation prolongée. Ces chiffres rappellent que la délinquance des mineurs est avant tout le reflet de vulnérabilités accumulées : pauvreté, ruptures familiales, échec scolaire, troubles psychologiques, exposition à la violence... et de la difficulté des institutions à en protéger les enfants.

Considérant que la lutte contre la délinquance implique d'agir en amont sur les causes, plutôt que sur les seules conséquences, la Défenseure des droits appelle à renforcer la prévention spécialisée, à soutenir les familles et à garantir la continuité éducative entre l'aide sociale à l'enfance et la justice pénale, afin d'éviter les ruptures de parcours.

Enfin, le rapport souligne la nécessité de garantir le respect des droits des enfants à chaque étape de leur parcours pénal, du premier contact avec les forces de l'ordre jusqu'à l'incarcération. Les réclamations dont l'institution est saisie révèlent, en effet, des atteintes à ces droits, qu'il s'agisse de

contrôles d'identité répétés, de verbalisations multiples, d'interpellations avec un usage de la force parfois disproportionné, d'auditions conduites sans accompagnement de l'autorité parentale ou d'un avocat, ou encore des conditions de garde à vue et de détention qui portent atteinte à la dignité des mineurs.

Le rapport revient notamment sur l'instruction menée sur l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille-la-Valentine. Alerté en mars 2025 par son délégué pénitentiaire sur l'état de sous-effectif des agents pénitentiaires et de la protection judiciaire et de la jeunesse, et de ses conséquences sur les droits des mineurs, le Défenseur des droits dresse le constat d'une situation chronique, connue, qui entrave au quotidien la sécurité, l'organisation des temps scolaires, ainsi que des activités et de l'accompagnement éducatif des mineurs qui y sont détenus, au détriment de leurs capacités de réinsertion (déc. n° 2025-204).

Enfin, les constats dressés par ce rapport soulignent à la fois un manque d'information des mineurs sur leurs droits et une absence de prise en compte de leur particulière vulnérabilité du fait de leur minorité.

Pour préparer ce rapport dédié au droit des enfants à une justice adaptée, plus de 1 600 enfants et jeunes de 6 à 25 ans ont été écoutés, dans l'hexagone et en Outre-mer, dont 250 ayant l'expérience de la justice pénale. Cette participation a été rendue possible grâce à la mobilisation d'une centaine de structures partenaires et à l'implication de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, de la direction de l'administration pénitentiaire et des fédérations associatives intervenant dans les champs socio-judiciaires et de la protection de l'enfance.

Cette consultation a révélé une méconnaissance forte par les jeunes de leurs droits et du fonctionnement de la justice. Les jeunes eux-mêmes appellent à davantage de pédagogie, soulignant le rôle de leurs parents et des acteurs de l'éducation afin que chaque enfant puisse comprendre les règles qui l'entourent, les dispositifs qui le protègent et les recours à sa disposition.



Au-delà de ce premier constat, la diversité des témoignages recueillis a permis de révéler des divergences marquées dans les points de vue des jeunes, selon leur histoire. Ceux n'ayant jamais eu affaire à la justice ou aux forces de l'ordre en ont une perception plutôt positive, considérant leur rôle protecteur. En revanche, ceux y ayant déjà été confrontés soulignent souvent le déficit d'information sur leurs droits au cours de la procédure, regrettent que leurs vécus et ressentis n'aient pas assez été pris en compte et ont le sentiment que les mesures prises à leur encontre ne leur ont pas suffisamment été expliquées.

Ceux qui ont fait l'expérience d'une garde à vue ou d'une incarcération rapportent des conditions souvent peu respectueuses de leurs droits. Enfin, le ressentiment est particulièrement fort chez les jeunes issus de quartiers prioritaires et/ou d'origine étrangère ou perçue comme telle, qui dénoncent une justice à deux vitesses ainsi que des pratiques discriminatoires et violentes de la part des forces de l'ordre. Il ressort de leurs propos l'attente d'une justice « *juste, éducative, compréhensible et bienveillante* », capable d'accompagner vers la réparation et la réinsertion.

## 5. LA PRISE EN COMPTE DE LA PAROLE DE L'ENFANT

La capacité d'une société à respecter les droits des enfants, dont celui d'être protégé des dangers, dépend pour une grande part de sa capacité à leur donner un espace de parole, et lorsque celle-ci est exprimée, à la prendre en compte. C'est d'ailleurs en ce sens que la Convention internationale des droits de l'enfant, en son article 12, a fait de l'expression par l'enfant de son opinion et la prise en compte de celle-ci non seulement un droit, mais également un des principes indispensables à l'application de tous les autres droits de la Convention.

Dans le domaine de la scolarité, cela se traduit notamment par l'attention que les professionnels accordent à ce que l'enfant dit, et parfois dénonce, ainsi que par la possibilité qui lui est donnée de s'exprimer sur ce qui le concerne directement.

### A. UNE PRÉOCCUPATION AU CŒUR DU TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS

Dans les situations de violences commises par des adultes (enseignants, professeurs, ATSEM, etc.) portées à sa connaissance, le Défenseur des droits constate souvent que les comportements dénoncés par l'enfant sont banalisés voire ignorés, et que lorsqu'une enquête administrative est diligentée, la parole de l'enfant victime et, le cas échéant, des autres enfants, potentiellement victimes et dans tous les cas témoins, n'est pas recueillie.

Dans ces dossiers, le rôle du Défenseur des droits n'est pas d'établir si les violences sont ou non avérées, mais de vérifier que les autorités en charge d'assurer la protection des enfants contre toutes violences (les services de l'Éducation nationale, le directeur de l'établissement, etc.) ont fait le nécessaire à la suite des dénonciations de l'enfant pour garantir ses droits.

Ainsi, dans une décision n° 2025-045 relative au traitement par les services académiques de dénonciations de faits de violences (faits d'humiliation, de violences psychologiques et physiques) de la part d'une enseignante sur un

élève de CM1, le Défenseur des droits souligne qu'en l'espèce, la gravité des faits allégués et portés à leur connaissance, aurait dû conduire les services académiques à diligenter une enquête administrative, à entendre l'enfant et ses parents, et à ne pas se contenter de vouloir « rétablir le dialogue » entre les parents de l'élève et l'enseignante, par l'intermédiaire du chef d'établissement.

De la même façon, dans le domaine disciplinaire, le Défenseur des droits rappelle régulièrement que toute décision, par exemple d'exclusion, doit respecter les principes fondamentaux, dont le respect du principe du contradictoire. Ainsi, tout élève doit être, avant une sanction disciplinaire, informé et mis en mesure de s'expliquer, dans un cadre formalisé, sur ce qui lui est reproché. En ce sens, le Défenseur des droits recommande régulièrement que les règlements intérieurs prévoient la possibilité pour l'élève de présenter une défense et d'être entendu dans toute procédure disciplinaire le concernant, en étant, le cas échéant, assisté de la personne de son choix (déc. n° 2025-048).

Dans un autre domaine, le Défenseur des droits a souligné, à l'occasion d'observations devant une juridiction saisie d'une demande de changement de prénom par un mineur transgenre (déc. n° 2025-159), la nécessité d'associer l'enfant dans le processus décisionnel, l'importance de recueillir sa parole et de prendre en compte son opinion, laquelle paraît d'autant plus importante que la notion d'autonomie personnelle comporte un droit à l'autodétermination. Il y a également rappelé que la transidentité est un motif autonome caractérisant un intérêt légitime pour une demande de changement de prénom et qu'elle ne doit pas constituer un frein, au risque d'exprimer un biais discriminatoire.

## B. LA PROMOTION DE LA PAROLE DE L'ENFANT

Au-delà du traitement des réclamations, le Défenseur des droits agit directement pour créer les conditions d'une expression effective des enfants et des jeunes, en reconnaissant leur parole comme un levier essentiel de l'effectivité de leurs droits. Cette exigence irrigue l'ensemble de ses travaux et actions de sensibilisation, de formation et de communication, qui visent à donner une place centrale aux enfants dans le débat public.

Au-delà de la consultation nationale des enfants, cette mobilisation se traduit concrètement, au quotidien, par l'engagement des agents et des délégués du Défenseur des droits dans les territoires, qui participent à l'organisation ou à l'animation de nombreux événements destinés à promouvoir les droits de l'enfant et la prise en compte de sa parole. À titre d'exemple, le 25 novembre, le pôle régional Occitanie a conduit une action d'information et de formation réunissant étudiants, magistrats, avocats et associations de défense des droits de l'enfant autour des droits fondamentaux en jeu dans les situations de violences intrafamiliales, en insistant tout particulièrement sur l'écoute de la parole des enfants les plus vulnérables. Près de 500 participants ont ainsi été sensibilisés. D'autres initiatives, menées en 2025, illustrent également cet engagement et méritent d'être soulignées.

### 1. L'organisation de l'évènement « Parlons jeunes, parlons écologie »

Dans la continuité du rapport annuel sur les droits de l'enfant de 2024, « Le droit des enfants à un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir », le Défenseur des droits a organisé, en 2025, l'évènement « Parlons jeunes, parlons écologie » dans les centres de loisirs franciliens. Des ateliers se sont tenus dans des centres de loisirs, accueils de loisirs et maisons de quartier, où les enfants et adolescents (de 3 à 18 ans) ont été sensibilisés et informés sur leurs droits et sur l'environnement et ont ensuite proposés des projets en lien avec l'environnement. Au total, une vingtaine de groupes de trois villes

franciliennes partenaires (Boulogne, Issy-les-Moulineaux et Saint-Ouen) ont participé à ce projet.

En amont, l'institution du Défenseur des droits a proposé un cahier des charges et fourni un kit pédagogique utilisable pendant les ateliers. Les animateurs ont également été formés aux droits de l'enfant et à la mise en place de projets participatifs, et ont participé à un webinaire où un membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC - Normandie) a présenté le réchauffement climatique et où « Notre affaire à tous » a présenté la justice climatique.

Les ateliers avec les enfants se sont déroulés dans les différents centres de loisirs pendant les vacances d'avril 2025. L'adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, s'est rendu sur place.

Enfin, un évènement de restitution et de valorisation des travaux des jeunes a été organisé en présence de la Défenseure des droits et de son adjoint, Défenseur des enfants, le 7 mai, dans les locaux de l'institution. Chaque groupe était représenté par deux enfants qui ont ainsi pu présenter leurs projets : mise en place de potagers, d'affiches sensibilisant à l'environnement, exposition photos, vidéos de sensibilisation, mise en place du tri des déchets dans leurs structures, de cendriers, d'abri à insectes, etc.

### 2. Un podcast sur les droits de l'enfant

Dans le cadre de sa mission de promotion des droits, l'institution conduit chaque année différentes actions de promotion et communication sur les droits des enfants. Dans ce contexte, Lolita RIVÉ, professeure des écoles et journaliste, a proposé au Défenseur des droits de créer un podcast dédié à la place des enfants et leurs droits dans notre société.

En s'appuyant sur le travail et l'expertise de l'institution, la journaliste a souhaité, par une approche documentaire, donner la parole à des parents, des experts, mais surtout à des enfants et des jeunes pour imaginer un monde plus juste, un monde qui les écoute. À travers ce projet, Lolita RIVÉ et le Défenseur des droits ont partagé des objectifs communs :

sensibiliser et promouvoir les droits de l'enfant auprès d'un large public, mais aussi contribuer à changer le regard que la société porte sur les enfants, la façon dont elle les traite et prend en compte leur parole.

### Une question à...

#### Anne PINAULT RABIER

Chargée de mission communication au sein de la direction de la communication et de la presse

#### **En quoi ce podcast renouvelle-t-il la manière de parler des droits des enfants ?**

« L'institution étant chargée de promouvoir les droits de l'enfant, cela nous conduit chaque année à mettre en place différentes actions : publication de rapports, organisation d'événements, de campagnes... C'est dans ce contexte que Lolita RIVÉ nous a proposé de créer le podcast « Qui C'est Qui Commande ? ». Nous avons été impressionnés par son précédent documentaire sur les besoins d'une éducation complète à la vie relationnelle, affective et sexuelle pour les enfants - nous avons donc trouvé naturel de nous associer à la création d'un podcast consacré cette fois-ci au respect des droits des enfants.

C'est la première fois que le Défenseur des droits collabore à un format podcast de cette envergure. En alliant la voix d'une journaliste à l'expertise de l'institution, à travers un format documentaire et audio en 6 épisodes, nous avons souhaité contribuer à produire un contenu qualitatif et pédagogique, nous permettant de vulgariser des concepts parfois complexes, comme celui de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce projet nous a également permis d'être identifiés sur le sujet des droits de l'enfant auprès de personnes ne connaissant potentiellement pas encore l'institution.

Nous espérons que ce documentaire, qui aborde des problématiques du quotidien, contribuera à changer les mentalités et les comportements des adultes - qu'ils soient parents ou non - afin que tout le monde considère enfin réellement les enfants comme sujets de droits. »



De cette collaboration est donc né le podcast « Qui C'est Qui Commande ? », disponible sur toutes les plateformes d'écoute. Violences, justice adaptée, école, espaces publics, participation à la vie de la cité... Autant de thèmes qui ont été abordés dans les six épisodes de la série, publiés chaque jeudi entre le 30 octobre et le 4 décembre 2025.

Le 5 novembre 2025, la Défenseure des droits, Claire HÉDON, et l'autrice, Lolita RIVÉ, ont présenté lors d'un événement de lancement le podcast, sa genèse et ses objectifs. Ce moment a été l'occasion de réunir pour une table-ronde Éric DELEMAR, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, ainsi que des spécialistes ayant participé au podcast. Cette rencontre a permis d'expliquer le rôle du Défenseur des droits pour améliorer le respect des droits des enfants en France, et d'échanger sur différents sujets - écoute et prise en compte de leur parole, participation, violences...

Une campagne de communication ainsi que des prises de parole médiatiques ont également accompagné le lancement du podcast, lui permettant de trouver son public et de générer plus de 270 000 écoutes sur la fin de l'année.

## 6. LA SENSIBILISATION AUX DROITS DE L'ENFANT

La sensibilisation aux droits de l'enfant constitue un levier essentiel pour garantir leur effectivité. Elle s'articule autour de deux axes complémentaires : d'une part, la sensibilisation des enfants et des jeunes, afin de leur permettre de connaître et de s'approprier leurs droits ; d'autre part, la sensibilisation et la mobilisation des professionnels, indispensables au respect et à la promotion des droits de l'enfant dans leurs pratiques quotidiennes.

### A. LA SENSIBILISATION DES ENFANTS ET DES JEUNES À LEURS DROITS

Cette sensibilisation s'organise autour de deux modalités principales d'intervention : une sensibilisation par les pairs, à travers le programme JADE, et une sensibilisation par les agents et délégués du Défenseur des droits, au plus près des territoires.

#### 1. Une sensibilisation par les pairs : le programme JADE

Le programme JADE est conçu pour les jeunes de 16 à 25 ans souhaitant œuvrer pour les droits de l'enfant, l'égalité et la lutte contre les discriminations.

En 2025, ce programme a mobilisé 82 jeunes volontaires en service civique qui ont réalisé 2 661 interventions et sensibilisé 41 000 enfants et jeunes en milieu scolaire, dans des structures de la protection judiciaire de la jeunesse, des foyers de l'aide sociale à l'enfance, des hôpitaux ou encore des associations et des établissements spécialisés pour des enfants en situation de handicap.

La proximité d'âge des volontaires avec leur public favorise la confiance et un dialogue authentique sur les droits de l'enfant et l'égalité. Les JADE contribuent aussi à la protection de l'enfance grâce à la procédure des « paroles inquiétantes » qu'ils recueillent lors de leurs interventions. En 2025, 186 fiches alerte ont été transmises au pôle « Défense des enfants de l'institution », permettant ainsi au Défenseur des droits de traiter des

situations dans lesquelles les droits des enfants et des jeunes sont susceptibles de ne pas être respectés.

Le programme JADE repose le plus souvent sur un partenariat entre le Défenseur des droits, le conseil départemental et l'association agréée qui accueille les JADE, en lien avec la direction des services départementaux de l'Éducation nationale. Ainsi, en Côte d'Or, la qualité de ce partenariat a amené à la reconduction de la convention JADE pour trois années supplémentaires. Une cérémonie de signature de la nouvelle convention s'est tenue le 12 juin 2025 au conseil départemental de Côte d'Or, à Dijon, en présence de la Défenseuse des droits, de François SAUVADET, président du conseil départemental, de David MULLER, directeur académique des services de l'Éducation nationale et de Hervé ROQUEPLAN, directeur territorial Grand Est et Bourgogne Franche-Comté de l'association Unis-Cité.

Le programme JADE a cependant été confronté en 2025 à l'incertitude des financements, assurés par les collectivités territoriales, et la fragilisation des structures associatives partenaires, elles-mêmes affectées par des tensions budgétaires et la diminution des missions de service civique. Face aux atteintes aux droits des enfants et des jeunes et dans un contexte d'augmentation des besoins d'éducation citoyenne, l'action des JADE est pourtant essentielle.

#### Une question à...

##### Cassandra IVARD

JADE en Île-de-France en 2024/2025

#### Pourquoi s'être engagée dans ce service civique et qu'en retires-tu ?

« Je me suis engagée comme JADE tout d'abord pour en apprendre davantage sur le droit ; c'est un sujet qui m'a toujours attiré et je me disais que cela me ferait une expérience et que j'apprendrais forcément quelque chose. Et lier l'apprentissage à l'utile, c'est encore mieux ! Pouvoir servir à quelque chose, promouvoir de belles valeurs, aider, cela ne peut pas décevoir. Le côté relationnel était aussi un plus,



*car j'adore côtoyer des gens, rencontrer de nouvelles personnes et je n'ai pas été déçue ! Surtout lors d'événements où l'on pouvait vraiment parler avec des personnes de tous âges, apprendre les différents parcours des autres. Ce sont des moments très humains finalement mais qui sont vraiment enrichissants, pour moi mais aussi pour les enfants que nous avons pu sensibiliser. On a pu leur apporter une "safe place" durant nos interventions, aborder les numéros et les personnes vers qui se tourner en cas de besoin. Ils étaient toujours libres de poser leurs questions dans un cadre bienveillant. Je pense leur avoir apporté des connaissances sur leurs droits, issus de la Convention internationale des droits de l'enfant, et leur avoir permis de développer leur esprit critique.*

*Je ne peux en retirer que du positif. J'en suis ressortie grandie, avec de nouvelles connaissances. J'en ai appris plus sur moi, sur ce que j'étais capable de faire, mes qualités professionnelles comme mes défauts. J'ai pu participer à des événements inoubliables, découvrir de nouveaux lieux, rencontrer des centaines de personnalités différentes, apprendre de nouveaux métiers et encore tout plein de choses incroyables. J'ai passé une merveilleuse année, je la referais sans hésiter ! C'est un service*

*civique très complet, on nous forme, on nous fait confiance, on apprend, les gens sont bienveillants, on se fait de nouveaux amis. Être JADE m'a aidée à mûrir sur énormément de points, je ne peux que remercier cette mission. »*

## **2. Une sensibilisation par les agents et délégués**

Au niveau territorial, les pôles régionaux et les délégués du Défenseur des droits sont fortement mobilisés pour promouvoir les droits de l'enfant et sensibiliser les jeunes à leurs droits.

En Picardie, la déléguée animatrice régionale a ainsi participé en avril à un rallye citoyen organisé par l'association nationale CAP SAAA à destination d'enfants âgés de 8 à 14 ans. À cette occasion, elle a animé un point de passage du rallye consacré à la présentation des missions du Défenseur des droits, au cours duquel 156 enfants et 30 accompagnants ont été sensibilisés à travers une épreuve pédagogique.

En Occitanie, le 5 novembre, le pôle régional, une déléguée territoriale et les équipes JADE du Gard et de l'Hérault ont par exemple participé à la Journée des droits de l'enfant du Pont du Gard. Cet événement, qui réunit

chaque année toutes les associations et institutions du département, a permis de sensibiliser plusieurs centaines d'enfants à leurs droits à travers des animations ludiques et participatives fondées sur la Convention internationale des droits de l'enfant.

À Rennes, dans le cadre d'une journée « Place des droits » organisée par le conseil départemental de l'accès au droit d'Ille-et-Vilaine le 22 mai, le pôle régional et une déléguée du Défenseur des droits ont animé plusieurs ateliers à destination de jeunes scolarisés. Ces animations, centrées sur les droits de l'enfant et le droit de la non-discrimination, ont permis de toucher une centaine de jeunes, notamment à travers des outils pédagogiques interactifs développés par le pôle régional.

## **B. LA SENSIBILISATION ET LA MOBILISATION DES PROFESSIONNELS POUR LE RESPECT ET LA PROMOTION DES DROITS DE L'ENFANT**

La sensibilisation réalisée en direction des professionnels constitue un relais essentiel pour assurer l'effectivité des droits de l'enfant. Le Défenseur des droits mobilise ainsi plusieurs leviers pour renforcer leurs connaissances, soutenir leurs pratiques et encourager leur engagement.

### **1. Outiller les professionnels : le programme Educadroit**

Le programme Educadroit propose aux adultes intervenant auprès d'enfants et d'adolescents un ensemble de ressources, constitué notamment de l'exposition « Dessine-moi le droit », d'un manuel pédagogique ainsi que d'un centre de ressources en ligne. En 2025, ce programme a poursuivi son développement et confirmé son rôle central dans la diffusion des droits de l'enfant et des jeunes auprès des professionnels de l'éducation, de l'animation, du social et du judiciaire. À travers une offre d'outils pédagogiques diversifiés et accessibles, Educadroit contribue activement à renforcer la culture juridique dès le plus jeune âge.

L'exposition « Dessine-moi le droit » a constitué l'un des leviers majeurs de cette

dynamique. En 2025, une trentaine de prêts ont été réalisés sur l'ensemble du territoire, dans des établissements scolaires, des structures périscolaires, des centres sociaux et lors d'événements dédiés. Ces actions ont permis de sensibiliser plus de 5 000 enfants et adolescents aux droits fondamentaux, en favorisant une approche ludique, participative et adaptée à tous les publics. L'ancrage territorial du programme s'est également renforcé puisque l'exposition a été déployée dans deux nouvelles villes, Tours et Pau, élargissant ainsi le maillage national du dispositif. La mise en place de nouveaux partenariats pour déployer l'exposition à Amiens, ainsi qu'à Bordeaux, Lyon et Grenoble, a renforcé les dynamiques locales et favorisé une meilleure coordination des acteurs.

En parallèle, près de 300 professionnels ont bénéficié d'actions d'information et de présentation du dispositif, renforçant ainsi leur capacité à s'approprier les outils Educadroit dans leurs pratiques. La plateforme [Educadroit.fr](https://www.educadroit.fr) s'est enrichie de neuf nouvelles ressources en 2025, portant à 284 le nombre total de contenus pédagogiques disponibles. Ces ressources couvrent un large champ de thématiques : droits et devoirs, lutte contre les discriminations, accès à la justice, protection de l'enfance ou encore citoyenneté numérique.

### **2. La co-organisation d'une formation avec l'AOMF à Paris**

Du 24 au 26 mars 2025, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) a organisé une formation à Paris, en coopération avec l'institution du Défenseur des droits, à l'invitation du Président du Comité AOMF sur les droits de l'enfant, Éric DELEMAR, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants : « Lutter contre toutes les formes de discrimination envers les enfants empêchant leur pleine participation – Quelle posture adopter en tant qu'animateurs de projets avec des enfants ? ».

Des participants et intervenants venus d'Albanie, de Belgique, du Bénin, du Canada, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, de France, du Gabon, de Grèce, du Luxembourg, du Maroc, de l'île Maurice, de Monaco et du Sénégal ont pris part à cette formation, riche en échanges et ateliers.

### 3. La contribution aux travaux du CESE sur les temps de l'enfant

Le 10 décembre 2025, la Défenseure des droits est intervenue en assemblée plénière du Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans le cadre du vote de son avis relatif « aux besoins fondamentaux des enfants et à la garantie de leurs droits dans l'ensemble de leurs temps de vie ». Elle y a rappelé l'importance d'une participation effective des personnes concernées, en particulier des enfants eux-mêmes, dont la parole demeure trop souvent absente du débat public. S'appuyant sur les réclamations reçues en 2024, elle a souligné les inégalités persistantes dans l'accès à l'éducation, aux loisirs, à la culture et au sport, ainsi que les difficultés structurelles rencontrées par les élèves en situation de handicap. La Défenseure des droits a également alerté sur les effets des fermetures d'établissements, des carences en personnel, des inégalités territoriales et de l'usage intensif des réseaux sociaux sur les rythmes de vie et la santé des enfants. Elle a enfin insisté sur la nécessité de repenser les environnements scolaires face au changement climatique et de garantir l'accessibilité universelle, réaffirmant que la prise en compte du temps de l'enfant constitue un levier essentiel pour assurer l'effectivité de ses droits et construire une société véritablement protectrice et inclusive. Elle s'est ainsi réjouie que les temps de l'enfant soient devenus un sujet de préoccupation majeur dans le débat public.

### 4. De nombreuses interventions en région

En Nouvelle-Aquitaine, le pôle régional est intervenu, pour la quatrième année consécutive, lors de la conférence annuelle des droits de l'enfant intitulée « Le droit à la différence, à l'égalité et à la non-discrimination », le 20 novembre. Aux côtés de Jean-Marc SAUVÉ, ancien vice-président du Conseil d'État et Président du conseil d'administration des Apprentis d'Auteuil, et de Jérôme DELAS, vice-bâtonnier du barreau de Bordeaux, cette intervention a permis de rappeler le rôle du Défenseur des droits en tant qu'autorité de protection des droits de l'enfant, mais également sa mission de suivi de la



*Comité de suivi sur l'effectivité des droits de l'enfant avec le pôle Hauts-de-France.*

Convention internationale des droits de l'enfant devant le Comité des droits de l'enfant par le biais d'observations qu'il adresse à chaque examen périodique de la France, ainsi que les programmes et outils mis à disposition des enfants et des jeunes pour mieux connaître leurs droits, tels que JADE et Educadroit.

Par ailleurs, dans le cadre du programme « Place à nos droits ! » porté par les Francas, des actions de sensibilisation ont été menées au cours du mois de novembre dans plusieurs départements. Ces interventions ont visé à la fois les professionnels de l'animation et de l'éducation, mais aussi des collégiens, à travers des mises en situation et des temps de formation animés par le pôle régional et des délégués, notamment dans la Vienne, afin de favoriser une meilleure appropriation des droits de l'enfant.

Enfin, le 7 novembre 2025, la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Grand Nord a lancé un comité de suivi consacré à l'effectivité des droits de l'enfant. En présence du pôle régional Hauts-de-France, cette initiative a réuni des professionnels de terrain, des chercheurs en droit et une ancienne jeune confiée à la PJJ. Après une présentation des principaux textes relatifs aux droits de l'enfant, les participants ont été invités à co-construire, lors d'ateliers, un baromètre de la bientraitance destiné à outiller les pratiques professionnelles. Ce comité se réunira trois fois par an afin de développer et de déployer des outils concrets pour accompagner les pratiques professionnelles.

## Partie IV.

# LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE SÉCURITÉ

## Avant-propos

« L'année 2025 a été marquée par une activité importante du Défenseur des droits en matière de contrôle de la déontologie des forces de sécurité à travers la publication de plusieurs études et rapports consacrés à cette thématique, outre le traitement de réclamations individuelles. Elle a également conduit l'institution à répondre à de nombreuses sollicitations de la société civile sur les évolutions de la qualité du contrôle des forces de sécurité, vingt ans après les révoltes urbaines de 2005.

Au-delà des recommandations que le Défenseur des droits continuera de porter en matière de renforcement du cadre des contrôles d'identité, une évolution importante laissant entrevoir la possibilité d'une profonde amélioration du contrôle doit être relevée : le rôle croissant joué par la captation d'image et de son dans les situations soumises aux différents types de contrôle.

Qu'elle émane de caméras de vidéo-surveillance sur la voie publique ou dans les locaux de privation de liberté, de caméras-piéton dont sont équipés les agents ou encore de captations réalisées par des témoins, elle est un facteur de transparence et d'apaisement susceptible de renforcer la confiance indispensable entre la population et les forces de sécurité.

Concrètement, la captation d'image et de son permet de prendre la mesure de la tonalité des échanges entre l'agent et le citoyen, du degré de tensions animant une situation donnée, des informations dispensées par l'agent quant au cadre et aux modalités de son intervention ou encore de la nécessité et de la proportionnalité de l'usage de la force



et de la coercition. Ces questions sont au cœur de la déontologie des forces de sécurité. En favorisant la manifestation de la vérité lorsque le déroulement des faits est contesté, la captation d'image et de son améliore la qualité du contrôle, qu'il soit interne, externe ou juridictionnel. Elle crée ainsi les conditions de la confiance, et protège les forces de sécurité lorsqu'elles sont exposées à un risque juridique ou réputationnel.

En dépit de cet enjeu démocratique majeur, le Défenseur des droits relève, dans le cadre de son travail d'instruction des saisines, que l'activation des caméras-piéton par les agents demeure très insuffisante et estime qu'elle devrait être systématique dans les situations au cours desquelles un agent entre en contact avec un citoyen.

Lorsque le déroulement des faits est contesté, la déontologie de l'agent public ne se présume pas, elle se démontre. »

### Céline ROUX

Adjointe de la Défenseure des droits chargée du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité

Les décisions rendues cette année mettent en lumière différents types de manquements à la déontologie des forces de sécurité, notamment en matière de recours à la force et de maintien de l'ordre, et de respect des droits des ressortissants étrangers et des personnes détenues (1). Ces constats conjugués aux travaux conduits par le Défenseur des droits (enquête, étude, ...) révèlent une nouvelle fois le caractère structurel de certaines problématiques, qui altèrent durablement le lien de confiance pourtant essentiel entre la population et les forces de sécurité (2).

## **1. LES MANQUEMENTS À LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ RELEVÉS EN 2025 À L'ISSUE DU TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS INDIVIDUELLES**

Les travaux du Défenseur des droits en 2025 font apparaître plusieurs types de manquements à la déontologie de la sécurité, relatifs tant aux modalités d'intervention des forces de sécurité qu'au respect des droits et libertés des personnes, mettant en lumière des comportements inadaptés notamment à l'égard des ressortissants étrangers et des personnes détenues.

### **A. LE RECOURS EXCESSIF À LA FORCE, UN MOTIF RÉCURRENT DE SAISINE DU DÉFENSEUR DES DROITS**

Cette année encore, l'usage excessif de la force reste le motif de réclamation le plus fréquent en matière de déontologie de la sécurité. Lorsqu'il est saisi de ces allégations, le Défenseur des droits vérifie si le recours à la force :

- Respecte le cadre légal applicable selon les situations (interpellation, manifestation, véhicule en fuite, conditions d'utilisation des armes...);
- Est strictement nécessaire, c'est-à-dire qu'aucun autre moyen moins préjudiciable pour les personnes n'aurait permis d'atteindre l'objectif visé ;
- Est proportionné au but à atteindre ou à la gravité de la menace, notamment par

l'intensité de la force utilisée, sa durée et les éventuelles blessures occasionnées à la personne qui en a été l'objet.

### **1. Usage excessif de la force et atteinte à la dignité**

Le Défenseur des droits s'assure que les membres des forces de sécurité respectent leur obligation de préserver la dignité des personnes placées sous leur responsabilité.

Concernant l'usage de la force lors d'interpellations, le Défenseur des droits a rendu la décision n° 2025-189 sur une affaire qui a suscité une importante médiatisation : l'interpellation de Michel ZECLER, producteur de musique, qui rentrait dans son studio d'enregistrement en circulant sans masque pendant la période de pandémie de Covid-19. L'institution a relevé un usage de la force à la fois injustifié et disproportionné de la part des policiers étant intervenus. Ces derniers ont en effet asséné 29 coups de poing et de matraque au réclamant, ayant occasionné une incapacité totale de travail de 45 jours, d'abord pour l'interpeller, sans avoir tenté au préalable aucun dialogue avec lui et en l'absence d'agressivité de sa part, puis, lors de son menottage, alors qu'il était immobilisé au sol. De plus, le Défenseur des droits a relevé que le lancer d'une grenade lacrymogène – assimilable à l'emploi de la force – dans l'entrée du studio d'enregistrement et en l'absence de danger imminent, a constitué un usage injustifié et disproportionné d'une arme, ainsi qu'un manquement à l'obligation de discernement. Enfin, il a retenu l'existence d'insultes à caractère raciste de la part des policiers, constitutives de manquements à l'interdiction de toute discrimination et à l'obligation de respect de la dignité des personnes.

Dans une autre décision (n° 2025-065), le Défenseur des droits a conclu à l'absence de nécessité de l'usage de la force par des gendarmes, pour interpeller un homme qui avait stationné son véhicule afin d'empêcher la circulation d'engins de travaux sur un chemin rural d'une commune de Martinique. Il a relevé que l'agent aurait dû différer l'interpellation, à laquelle l'autorité judiciaire s'était expressément opposée et qui ne

revêtait pas un impératif d'urgence. En outre, le recours aux menottes pour transporter le réclamant, qui avait été blessé au cours de l'interpellation, chez le médecin, n'était pas justifié au regard de son absence de dangerosité et du très faible risque de fuite. Quant à l'apposition d'une chaîne de conduite reliée aux menottes lors du trajet sur la voie publique, le Défenseur des droits a considéré qu'elle était disproportionnée et inopportune au regard du contexte local et constituait une atteinte à la dignité du réclamant.

Dans un autre dossier portant sur l'interpellation d'un homme en état d'ébriété pour faire cesser un tapage nocturne, le Défenseur des droits a conclu que le geste d'un policier consistant à pousser cette personne vers l'avant alors qu'elle était menottée dans le dos, donc maîtrisée et placée sous sa responsabilité, relevait d'un usage disproportionné de la force, comme en témoignaient les graves blessures occasionnées par cette intervention. Par ailleurs, le fait pour les agents d'avoir retourné le tee-shirt du réclamant sur son visage pour se protéger d'un risque de contagion de la COVID-19, alors qu'il crachait du sang dans leur direction, présentait un danger en raison du risque de suffocation lié à son état d'ébriété et à la chute qu'il venait de subir. Le Défenseur des droits a également considéré que l'exposition sur la voie publique de cet homme menotté, avec le tee-shirt ensanglanté retourné sur son visage et laissant apparaître une partie de son ventre, constituait un traitement dégradant, attentatoire à la dignité humaine (déc. n° 2025-064).

## 2. Le recours à la force aux fins d'immobilisation des véhicules

S'agissant du recours à la force pour immobiliser des véhicules en fuite, le Défenseur des droits s'est prononcé sur les circonstances du décès, le 11 mai 2017, d'un agriculteur, victime de tirs mortels de la part d'un gendarme. Il a relevé que les tirs n'étaient pas absolument nécessaires puisque le gendarme se trouvait sur le côté du véhicule, hors de sa trajectoire lorsqu'il a fait usage de son arme et qu'il a continué à tirer alors que le véhicule s'éloignait. De plus, le fait d'avoir tiré à cinq reprises, au risque manifeste de le

tuer, était disproportionné au regard du but poursuivi, à savoir de faire cesser sa fuite. A *contrario*, le Défenseur des droits a estimé que le tir unique effectué par l'autre gendarme pouvait être nécessaire, dans la mesure où elle avait légitimement pu penser que son collègue venait d'être percuté, et proportionné à l'objectif d'immobiliser le véhicule, puisqu'il avait été effectué en direction des roues. Il a également retenu des manquements à l'obligation de porter secours à l'encontre des militaires présents (déc. n° 2024-218).

Une autre décision (n° 2025-190) a porté sur la poursuite, par la police, d'une automobiliste soupçonnée de participer à une manifestation interdite et la sortie d'arme pointée en sa direction afin qu'elle s'immobilise sur la place de l'Étoile (Paris). En l'absence de tout comportement dangereux de la conductrice, le Défenseur des droits a conclu qu'en engageant la poursuite du véhicule, le policier a manqué de discernement, d'autant plus dans un secteur aussi fréquenté. De plus, après avoir rappelé qu'en l'absence de danger objectif, une arme ne saurait être sortie pour intimider ou contraindre un automobiliste à s'arrêter, il a considéré que la sortie d'arme était, dans ce cas, injustifiée. Il a enfin souligné que cette action n'est pas anodine et qu'elle peut avoir un important retentissement psychologique sur la personne visée.

## B. CONCILIER MAINTIEN DE L'ORDRE ET RESPECT DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DE RÉUNION : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE MAJEUR

Concernant l'usage de la force au cours d'opérations de maintien de l'ordre, le Défenseur des droits a estimé, dans sa décision n° 2025-129, que le choix de procéder à l'interpellation de l'ensemble des manifestants entrés dans un lycée pour l'occuper, sans envisager des relevés d'identité pour convocation ultérieure, relevait d'un manque de discernement et a porté atteinte à leur liberté d'expression et de réunion. Pour parvenir à cette conclusion, il a tenu compte de l'impossibilité prévisible de garantir les droits d'une centaine de personnes interpellées simultanément, du caractère pacifique de l'action revendicative et de la présence de

nombreux mineurs. Le Défenseur des droits a également souligné que les formes pacifiques de mobilisation des personnes mineures doivent faire l'objet d'une certaine tolérance de la part des autorités. En outre, il a retenu un manquement à l'obligation de préserver la dignité des personnes et une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant au regard des conditions dans lesquelles de nombreux mineurs interpellés ont été maintenus : dans un bus, sans accès à l'eau et aux toilettes plusieurs heures durant, avant la notification de leurs droits au commissariat.

Saisi, dans un autre dossier, de l'usage de gaz lacrymogène sur des manifestants écologistes qui occupaient pacifiquement un pont, le Défenseur des droits a considéré que l'ordre de dispersion, donné très rapidement par l'autorité hiérarchique, en l'absence de risque de trouble à l'ordre public, a constitué un manque de discernement et a porté atteinte à la liberté d'expression et de réunion. En conséquence, l'emploi de gaz lacrymogène, sans envisager au préalable un dialogue sur une durée de mobilisation acceptable, n'était pas nécessaire. Au surplus, les multiples jets de gaz effectués à moins d'un mètre du visage des manifestants ont méconnu le cadre d'emploi de ces armes et l'exigence de proportionnalité (déc. n° 2025-066).

Par ailleurs, le 27 février 2025, la CEDH a rendu un arrêt concernant le décès de Rémi FRAISSE, survenu lors d'affrontements entre des manifestants opposés à la construction d'un barrage sur le site de Sivens et des gendarmes chargés du maintien de l'ordre. S'appuyant notamment sur les travaux et décisions du Défenseur des droits dans cette affaire (déc. n° MDS-2016-109 et n° 2022-031), la Cour a relevé la dangerosité exceptionnelle de la grenade offensive à l'origine du décès de Rémi FRAISSE et a retenu des défaillances au niveau de l'encadrement dans la préparation et la conduite des opérations. Elle a également considéré que le cadre juridique et administratif sur le recours à la force applicable au moment des faits était lacunaire.

### **C. LES MAUVAIS TRAITEMENTS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ À L'ENCONTRE DES PERSONNES ÉTRANGÈRES : UN CONSTAT RÉCURRENT DU DÉFENSEUR DES DROITS**

En 2025, le Défenseur des droits a rendu plusieurs décisions illustrant les mauvais traitements que peuvent subir les personnes étrangères de la part des forces de sécurité, du seul fait de leur origine. Alors que ces personnes ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour dénoncer les traitements qu'elles subissent, des associations sont présentes pour les informer, les accompagner dans l'exercice de leurs droits et, le cas échéant, saisir le Défenseur des droits de situations problématiques.

C'est ainsi que, depuis 2021, le Défenseur des droits reçoit de plus en plus de saisines portant sur le traitement subi par les personnes étrangères placées en centre de rétention administrative (CRA), qui lui parviennent exclusivement par des associations qui sont présentes dans ces lieux. Dans sa décision n° 2025-127, le Défenseur des droits a constaté qu'une personne retenue avait été maintenue à l'isolement pendant 24 heures, avec utilisation de moyens d'entrave et de contention pendant huit heures. Il a donc rappelé le devoir de protection des personnes retenues en CRA qui incombe aux fonctionnaires de police. Il a également recommandé de mettre fin à l'utilisation de moyens de contention au sein des CRA. Enfin, au regard de la gravité de l'atteinte portée à la dignité de la personne retenue en l'espèce, et des traitements inhumains et dégradants qu'elle a subis, l'institution a demandé l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre du chef du CRA.

Dans le cadre d'autres dossiers, le Défenseur des droits a pu constater, une nouvelle fois, que le moment de l'éloignement des personnes étrangères, par voie aérienne, est propice au développement de pratiques contraires aux règles déontologiques. Dans ses décisions n° 2025-128 et n° 2025-191, il a constaté l'utilisation de moyens d'entrave et de contention, dont du matériel non autorisé, sur des personnes éloignées. Les constats effectués dans ces situations individuelles

qui lui ont été soumises l'ont conduit à saisir le ministre de l'intérieur afin qu'il engage des procédures disciplinaires contre les fonctionnaires de police chargés des missions d'escorte. De manière plus générale, au regard des violences illégitimes et de l'atteinte à la dignité des personnes engendrées par l'utilisation de certains moyens, tels que le « dispositif de protection individuelle » et le casque, la Défenseure des droits a recommandé d'interdire ces moyens pour éloigner une personne étrangère, rappelant qu'un éloignement ne doit pas être réalisé « à tout prix ».

Le Défenseur des droits a également été saisi de plusieurs situations relatives aux procédés utilisés par des forces de sécurité pour identifier des ressortissants étrangers lors d'opérations de lutte contre l'immigration clandestine ou d'arrivées massives des personnes exilées sur le territoire français. Il a constaté, dans sa décision n° 2025-187, que des fonctionnaires de police avaient inscrit des numéros, au feutre, sur les mains des personnes identifiées comme étrangères. Il a été réaffirmé, dans la continuité de la décision n° 2016-304, que tout procédé de marquage corporel des ressortissants étrangers dans le but de les identifier, porte atteinte à la dignité des personnes et doit être proscrit. La Défenseure des droits a recommandé au ministre de l'intérieur d'intervenir pour encadrer l'exercice des missions des forces de sécurité mobilisées lors d'opérations de lutte contre l'immigration clandestine ou d'arrivées massives de personnes exilées sur le territoire français, en définissant des modalités d'identification des ressortissants étrangers respectueuses de la dignité des personnes.

Régulièrement saisi des conditions dans lesquelles les forces de sécurité évacuent les lieux de vie informels des personnes étrangères, le Défenseur des droits a mis en évidence, dans sa décision n° 2025-126, qu'une évacuation avait été réalisée en dehors de tout cadre légal, sans anticipation ni accompagnement des personnes évacuées, et que leurs effets personnels avaient été détruits. L'enquête a également confirmé que les forces de sécurité avaient utilisé du gaz lacrymogène sur les matelas et les tentes

des personnes évacuées, afin de les rendre inutilisables. Ces faits ont notamment conduit la Défenseure des droits à transmettre la décision au procureur de la République sur le fondement de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011.

Enfin, depuis 2022, des associations alertent de manière récurrente le Défenseur des droits concernant des interventions des forces de sécurité sur les plages du Nord et du Pas-de-Calais, qui font usage d'armes de force intermédiaire (AFI) (lanceurs de balles de défense, grenades à main de désencerclement, lanceurs de grenades) pour empêcher les personnes étrangères de tenter la traversée de la Manche afin de rejoindre le Royaume-Uni.

Alors que le nombre de saisines ne faiblit pas et que les injonctions du gouvernement britannique à l'égard des autorités françaises s'intensifient pour faire en sorte que les personnes migrantes n'arrivent plus sur son territoire, le Défenseur des droits a traité plusieurs situations individuelles dont il a été saisi afin de formuler des recommandations générales sur la pratique des forces de sécurité. Dans sa décision n° 2025-225, après avoir constaté que les forces de sécurité invoquaient souvent la légitime défense pour justifier le recours aux AFI face aux personnes exilées, la Défenseure des droits a formulé des recommandations visant à faire respecter, et renforcer, les exigences en matière de compte-rendu d'intervention, de déclenchement des caméras individuelles et de respect du cadre légal de la légitime défense. Elle a également recommandé d'interdire l'emploi des AFI dès lors que le seul but recherché par les forces de sécurité est d'empêcher des personnes de monter dans une embarcation, au regard des risques que représente le recours à de telles armes.

#### **D. LES DYSFONCTIONNEMENTS PROCÉDURAUX ET LES ATTEINTES AUX GARANTIES INDIVIDUELLES**

Dans sa décision n° 2025-188, le Défenseur des droits a relevé que des fonctionnaires de police avaient manqué de discernement, face à un individu qui avait consommé du CBD et deux pintes de bière, en décidant, d'une part, de le conduire en cellule de dégrisement alors qu'ils avaient la possibilité de le confier à sa mère, qui était présente, d'autre part, en le verbalisant par amende forfaitaire délictuelle (AFD) pour usage de stupéfiants, malgré la contestation de la matérialité des faits par l'intéressé. La Défenseure des droits a recommandé le rappel aux agents concernés de leur devoir de discernement dans la mise en œuvre des procédures d'ivresse publique manifeste et d'AFD, et a adressé des recommandations aux ministres de la justice et de l'intérieur visant à clarifier le champ d'application de la procédure de l'AFD.

Dans une autre décision, le Défenseur des droits a constaté que les palpations de sécurité réalisées par des policiers municipaux ayant le visage dissimulé par un cache-cou, sur deux jeunes hommes de 18 et 19 ans, sans motif légal et ayant engendré un contact par-dessus les vêtements avec les parties génitales, avaient exposé ces derniers à un traitement dégradant. Des manquements aux obligations de respect de la loi et d'exemplarité ont notamment été relevés et l'engagement de poursuites disciplinaires a été demandé (déc. n° 2025-237).

#### **E. LES PERSONNES DÉTENUES, TROP SOUVENT VICTIMES DE MANQUEMENTS DÉONTOLOGIQUES DE LA PART DU PERSONNEL PÉNITENTIAIRE**

Dans sa décision n° 2025-062, le Défenseur des droits a considéré que la pratique consistant, pour des surveillants pénitentiaires, à se rendre de manière inopinée dans des cellules afin d'y pratiquer des fouilles en contradiction avec les règles édictées par une note du chef d'établissement sur les fouilles ordinaires de cellule, constituait un manquement à l'obligation de respect des consignes de la hiérarchie.

Dans une autre décision n° 2025-063, le Défenseur des droits a considéré que des surveillants de l'administration pénitentiaire entrés précipitamment dans une salle de consultation, interrompant un examen médical pour procéder à l'extraction judiciaire de la personne, ont porté atteinte au respect du secret médical et au secret de la consultation. Ces surveillants ont également fait un usage non nécessaire de la force, en ce que la personne détenue concernée par leur intervention n'opposait aucune résistance physique à cette mesure. La Défenseure des droits a demandé au garde des sceaux l'engagement de poursuites disciplinaires et lui a recommandé la mise en place de mesures afin de prévenir le renouvellement de manquements par l'administration pénitentiaire dans la transmission des réponses à ses demandes.

## 2. AU-DELÀ DES MANQUEMENTS INDIVIDUELS CONSTATÉS, DES CARENCES PLUS STRUCTURELLES

Les situations individuelles relevées, ainsi que les travaux conduits par le Défenseur des droits, mettent en lumière le caractère structurel de certaines problématiques et la nécessité pour les autorités de prendre des mesures d'ampleur plus générale. Le renforcement de la formation des forces de sécurité en fait partie. À cet égard, le Défenseur des droits participe régulièrement aux formations des policiers, gendarmes et policiers municipaux.

### A. L'ENJEU DE LA CONFIANCE ENTRE LA POPULATION ET LES FORCES DE SÉCURITÉ

Comme le Défenseur des droits le souligne régulièrement, les contrôles d'identité opérés de manière discriminatoire affectent durablement la confiance de la population envers les forces de sécurité. Dans un arrêt du 26 juin 2025, la CEDH a pour la première fois condamné la France pour des contrôles d'identité jugés discriminatoires, subis par un jeune homme de 21 ans. Cet arrêt marque l'aboutissement d'une procédure débutée en 2012 devant les juridictions françaises. Le Défenseur des droits avait présenté des observations devant la cour d'appel de Paris, la Cour de cassation puis devant la CEDH en 2022 et en 2024 (décisions n° 2022-046 et 2024-011). Le constat de violation par la Cour corrobore ainsi l'existence de pratiques discriminatoires observées de longue date dans le cadre des contrôles d'identité et doit conduire les pouvoirs publics à prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir ce type de comportements à l'avenir. À cet égard, la Défenseure des droits porte plusieurs recommandations de nature structurelle qui comprennent notamment une modification du cadre juridique mais également un encadrement de la pratique des contrôles d'identité, une effectivité du contrôle du parquet et l'instauration d'une traçabilité des contrôles d'identité. À ce jour, ces recommandations, adressées au Premier

ministre en 2024, sont restées sans réponse. En février 2025, la Commission européenne pour le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe constatait que la France n'avait toujours pas mis en œuvre l'une de ses recommandations, identique à celle portée par le Défenseur des droits : la mise en place d'un dispositif efficace de traçabilité des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, afin de garantir aux personnes contrôlées la possibilité d'exercer leur droit à un recours effectif si elles estiment avoir fait l'objet de contrôles d'identité discriminatoires.

La seconde édition de l'enquête « Accès aux droits » du Défenseur des droits, dans son volet concernant les « Relations police / population : contrôles d'identité et dépôts de plainte », publiée en juin 2025, est venue à nouveau corroborer le caractère massif des contrôles d'identité et leurs effets délétères sur le rapport de confiance entre population et police.

Dans le cadre de l'enquête, les répondants ont été questionnés sur les contrôles d'identité auxquels ils ont été confrontés pendant les cinq dernières années (hors contrôle lié au confinement lors de la pandémie de Covid-19), et sur la fréquence de ces contrôles. Ces questions, identiques à l'édition de 2016, permettent de mesurer les évolutions par rapport à la même enquête réalisée en 2016.

La proportion de personnes ayant fait l'objet d'un contrôle d'identité a connu une forte augmentation entre 2016 et 2024 : 26 % de la population de France métropolitaine a été contrôlée au moins une fois sur les cinq dernières années en 2024, contre 16 % en 2016. Cette augmentation des contrôles concerne toutes les catégories de population, y compris des groupes sociaux auparavant peu contrôlés (+ 81 % de contrôles pour les cadres entre 2016 et 2024, + 148 % pour les 55-64 ans, etc.). Les jeunes hommes perçus comme noirs, arabes ou maghrébins ont quant à eux 4 fois plus de risque d'avoir été contrôlés que le reste de la population, et 12 fois plus de risque de faire l'objet d'un contrôle « poussé » (fouille, palpation, conduite au poste, injonction à quitter les lieux).

Pour plus d'une personne contrôlée sur deux, le motif du contrôle n'est pas explicité par



les forces de sécurité. Par ailleurs, l'enquête révèle des manquements à la déontologie des forces de sécurité : 14 % des personnes ayant été contrôlées déclarent avoir été tutoyées, 7 % provoquées ou insultées et 7 % fait l'objet de comportements brutaux. Pourtant, seules 8 % des personnes contrôlées ayant fait l'objet de comportements inadaptés lors d'un contrôle ont tenté de faire reconnaître cette situation (auprès d'une association, d'un avocat, du Défenseur des droits, de la police ou gendarmerie *via* un dépôt de plainte, etc.).

L'enquête interroge également l'expérience des dépôts de plainte et de main courante et montre que 21 % se sont heurtées à un refus de dépôt : c'est plus fréquemment le cas des personnes en situation de handicap, portant un signe religieux, au chômage, résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou encore perçues comme noires, arabes ou maghrébines. Par ailleurs, 10 % des personnes ayant souhaité déposer une plainte ou une main courante déclarent des comportements inadaptés des forces de sécurité à cette occasion.

L'enquête s'intéresse enfin à la confiance accordée aux forces de sécurité par la population. Elle montre qu'en présence d'un policier ou d'un gendarme sur la voie publique, 50 % de la population se dit confiante ou rassurée, 28 % indifférente et 22 % méfiante

ou inquiète. La confiance en l'institution policière et les expériences concrètes de contact avec les forces de sécurité sont étroitement liées : 51 % des personnes qui ont pu enregistrer leur plainte sans incident se déclarent confiantes ou rassurées en présence des forces de sécurité, contre 37 % de celles qui ont été confrontées à un refus de dépôt de plainte.

Le 17 octobre 2025, à l'occasion des rencontres départementales de la lutte contre les discriminations en Seine-Saint-Denis, qui avaient pour thème « 20 ans après la mort de Zyed BENNA et Bouna TRAORÉ à Clichy-sous-Bois : Quelles prises de conscience des discriminations ? Quelles actions des pouvoirs publics ? », Céline ROUX, adjointe de la Défenseure des droits chargée du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, a participé à la table ronde sur les contrôles d'identité discriminatoires. Elle a notamment pu porter les observations réalisées dans cette enquête « Accès aux droits ».

Dans le cadre d'un appel à projet de recherche lancé par le Défenseur des droits en 2022, une étude, publiée en mars 2025, « Solliciter les forces de l'ordre : évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier », menée par Jérémie GAUTHIER (LinCS/ Université de Strasbourg) et Marion GUENOT (CESDIP/CNRS), a permis d'apporter plusieurs

enseignements sur l'accueil des publics par les forces de l'ordre, qu'il s'agisse des commissariats de police ou des brigades de gendarmerie.

À partir d'une démarche de recherche originale, combinant données qualitatives et quantitatives et faisant dialoguer le point de vue des requérants avec celui des policiers et des gendarmes, l'étude met à jour trois logiques principales. Premièrement, on assiste, depuis le début des années 2000, à une professionnalisation de la prise en charge des requérants et des victimes qui se traduit par la mise en place de règlements, d'efforts déontologiques, d'outils techniques, d'une offre de formation initiale et continue, de référents, de services spécialisés, ou encore d'évaluations internes. Deuxièmement, ce mouvement de professionnalisation se heurte toutefois aussi bien aux inégalités territoriales qu'au traitement différencié des publics, dont les plus précaires renoncent parfois à solliciter les forces de l'ordre. Troisièmement, le travail d'accueil des publics, dévalorisé dans les formations policières et par les agents, est le plus souvent assuré par des fonctionnaires du bas de l'échelle hiérarchique, disposant de ressources (temps, outils, effectifs) limitées, mais devant faire face à des flux ininterrompus de demandes et de procédures.

De manière transversale à ces trois logiques, l'étude révèle un désajustement entre, d'une part, une focalisation policière sur la réponse pénale, et, d'autre part, une demande sociale qui excède bien souvent cette dernière dans la mesure où une part importante des attentes formulées par les publics se situe hors judicialisation au sens strict. Ces résultats s'observent tout particulièrement dans la prise en charge des violences sexistes et sexuelles. Priorité gouvernementale, sujet d'attention hiérarchique, cette thématique a aussi rencontré l'intérêt de fonctionnaires de terrain. Pourtant, le caractère limité des ressources et des moyens, la persistance de stéréotypes, ainsi que la culture de « l'intervention musclée » ont pour effet de maintenir l'écart entre les attentes des victimes et les réponses policières.

### **43 délégués référents pour la déontologie de la sécurité**

Certains délégués du Défenseur des droits peuvent intervenir, par la voie de la médiation, pour résoudre les litiges nés de certains manquements à la déontologie des forces de sécurité. Ils ne peuvent intervenir qu'en cas de de propos déplacés émanant d'un fonctionnaire de la police nationale ou d'un militaire de la gendarmerie nationale, ou en cas de refus de dépôt de plainte.

Par exemple, un délégué du Défenseur des droits a été saisi par la mère d'une mineure de 15 ans ayant subi une agression violente et qui s'était vu opposer un refus de dépôt de plainte au commissariat, au motif de l'absence de certificat médical. Une plainte déposée ultérieurement en ligne n'a donné lieu à aucun contact avant deux mois, conduisant la famille à y renoncer. Souhaitant néanmoins signaler l'attitude inappropriée de la police par rapport à l'accueil réservé à sa fille, elle saisit un délégué du Défenseur des droits. Ce dernier est intervenu auprès de la direction interdépartementale de la police nationale (DIPN) compétente, laquelle a reconnu un manquement de la part de son personnel dans l'accueil réservé à la jeune fille. Elle a par ailleurs assuré au délégué qu'un rappel des règles à observer en matière d'accueil des victimes a été diffusé à l'ensemble des unités et du personnel placé sous ses ordres.

## **B. L'ENJEU DE LA GESTION DE L'ESPACE PUBLIC : UNE ÉTUDE SUR LES PRATIQUES D'ÉVICTION DE CERTAINES POPULATIONS**

Parue en avril 2025, l'étude « Amendes, évictions, contrôles : la gestion des "indésirables" par la police en région parisienne », menée par Aline DAILLÈRE (CRIS, CESDIP) et Magda BOUTROS (CRIS, Sciences Po), analyse la gestion policière de populations considérées comme « indésirables » dans l'espace urbain parisien, à partir de l'usage de deux outils : les contrôles-éviction et la multi-verbalisation.

Les résultats démontrent qu'il existe, au sein de la police nationale, une pratique visant à évincer de l'espace public parisien des catégories de population définies par le logiciel de main courante informatisée de la police nationale comme « indésirables ». L'étude révèle que ces catégories de population sont déterminées sur la base de leur âge, genre, assignation ethno-raciale et précarité économique, à savoir des jeunes hommes, en lien avec leur origine réelle ou supposée, et précarisés. Au début des années 2010, l'éviction s'effectue principalement par le biais de contrôles-éviction, qui visent à empêcher certaines personnes de rester dans les espaces publics, mêmes si elles ne commettent aucune infraction. À partir de 2017, ces mêmes groupes commencent à faire l'objet de verbalisations répétées pour des motifs liés à l'utilisation de l'espace public (incivilités, infractions routières, infractions aux règles sanitaires).

Les résultats mettent en évidence les conséquences majeures qu'entraînent ces pratiques pour les personnes qui en font l'objet. Elles alimentent leur défiance envers les institutions et renforcent leur exclusion sociale et économique. Cette multi-verbalisation donne en effet lieu à des dettes cumulées conséquentes, qui peuvent aller jusqu'à plus de 30 000 euros pour des adolescents ou jeunes adultes.

Le 21 mai 2025, la Défenseure des droits a ouvert, à Sciences Po, un colloque organisé par les chercheurs pilotes de cette étude. Elle y a rappelé le rôle central du Défenseur des droits comme autorité indépendante chargée du contrôle externe de la déontologie des forces de sécurité. Elle a exprimé de vives préoccupations quant au maintien, dans le logiciel de main courante informatisée de la police nationale, de la catégorie « éviction d'indésirables », un terme historiquement chargé et incompatible avec les principes républicains. Elle a appelé à sa suppression, soulignant qu'aucune politique publique ne saurait justifier la désignation officielle de personnes comme « indésirables ». La Défenseure des droits a également attiré l'attention sur les atteintes au droit au recours face à la multiplication du prononcé d'amendes forfaitaires délictuelles, ainsi que

sur les effets délétères de ces pratiques sur la confiance entre la police et une partie de la population. Réaffirmant les exigences de déontologie, de transparence et de respect des droits fondamentaux qui fondent la légitimité de l'action publique, elle a appelé à la mise en œuvre de mesures propres à renforcer la confiance entre les forces de sécurité et la population.

## C. L'ENJEU D'UN CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE EFFICACE

L'existence d'un contrôle hiérarchique effectif des forces de sécurité est essentiel pour garantir le respect de la déontologie et contribuer à maintenir la confiance entre la population et les forces de sécurité. Les décisions rendues par le Défenseur des droits cette année ont mis en lumière des situations faisant obstacle à ce contrôle ainsi que des carences dans la réponse hiérarchique.

### 1. Les obstacles à ce contrôle

Dans la décision précitée concernant les conditions d'interpellation de Michel ZECLER, producteur de musique (déc. n° 2025-189), le Défenseur des droits a constaté que les policiers intervenus en renfort n'ont pas compris ce qu'il se passait lors de leur arrivée sur les lieux et qu'aucune autorité n'a assuré le commandement de l'intervention ayant conduit à l'interpellation du réclamant. Face à ces lacunes, la Défenseure des droits a recommandé que soit désignée sans délai une autorité apte à prendre la direction opérationnelle d'une intervention dès lors que celle-ci réunit plusieurs équipages issus de différents commissariats ou unités.

La manière de rendre compte des faits est aussi un élément essentiel permettant à l'autorité hiérarchique, à l'autorité judiciaire et au Défenseur des droits, d'apprécier *a posteriori* les faits et d'assurer leurs missions de contrôle interne et externe.

Dans sa décision n° 2025-063, le Défenseur des droits, après avoir constaté qu'un surveillant pénitentiaire avait modifié substantiellement son rapport administratif avant de le remettre à l'autorité judiciaire, a relevé de la part de cet agent un manquement

à l'obligation de loyauté envers les institutions républicaines et en a informé le procureur de la République. Dans sa décision précitée n° 2025-189, le Défenseur des droits a constaté que les policiers n'avaient pas rendu compte fidèlement du déroulement de l'intervention dans le procès-verbal d'interpellation, soit en déformant la réalité, soit en passant sous silence des faits majeurs, et que seul le visionnage des vidéos avait permis de prendre connaissance de la réalité des faits et de l'intégralité des agissements des policiers. Ainsi, la Défenseure des droits a relevé un manquement à l'obligation de loyauté des policiers et à l'obligation de rigueur dans les actes qu'ils rédigent.

## **2. Une réaction de l'autorité hiérarchique absente ou excessivement lente**

Le principe d'obéissance exige de l'autorité hiérarchique qu'elle assume ses responsabilités, notamment en contrôlant l'action de ses subordonnés. De cette obligation de contrôle, il résulte un devoir de réaction de la part de cette autorité qui se doit, lorsqu'elle est informée de faits susceptibles de revêtir une qualification disciplinaire, de mettre en œuvre une enquête administrative lui permettant de recueillir toutes les informations utiles et d'engager, le cas échéant, une procédure disciplinaire. En outre, le fait pour l'autorité hiérarchique d'engager des poursuites disciplinaires avec diligence permet de prévenir le risque d'atteinte à l'organisation et à l'image du corps, pour garantir tant sa crédibilité que sa légitimité.

Ainsi, dans sa décision n° 2025-189, le Défenseur des droits a constaté qu'aucun conseil de discipline n'avait été saisi des faits reprochés aux fonctionnaires de police, alors qu'une enquête administrative, conduite par l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN), avait permis d'établir les faits et de mettre en évidence des manquements déontologiques plus tôt. Le Défenseur des droits a considéré que reporter l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'issue de la procédure pénale, toujours en cours en 2025 alors que les faits datent de 2020, caractérisait un manquement au devoir de réaction de l'autorité hiérarchique.

Dans sa décision n° 2025-227, le Défenseur des droits a également rappelé qu'un délai excessif dans la procédure disciplinaire peut être préjudiciable, d'une part, aux personnes détenues, dès lors que l'agent est susceptible de réitérer le comportement mis en cause, d'autre part, à l'agent lui-même qui, dans l'attente d'une décision, demeure dans l'incertitude. Ainsi, il a été considéré en l'espèce qu'une durée de deux ans entre le début de la procédure disciplinaire et l'avertissement était excessive, d'autant plus qu'aucune investigation n'avait été menée durant ce délai.

## **3. Le contrôle du Défenseur des droits sur la qualification des manquements déontologiques relevés**

S'il n'appartient pas au Défenseur des droits d'apprécier le *quantum* de la sanction disciplinaire prononcée, il s'attache néanmoins à vérifier que l'autorité hiérarchique qualifie correctement les manquements relevés. Dans la décision 2025-227 précitée, il a ainsi constaté que la sanction prononcée à l'encontre d'un surveillant pénitentiaire était motivée par l'absence de tentative de médiation avant l'usage de la force, mais ne concernait ni l'usage de la force en lui-même, tant dans son principe que dans ses modalités, ni la manière d'en rendre compte. Dans ces conditions, la Défenseure des droits a saisi le garde des sceaux, ministre de la justice, afin qu'il engage une procédure disciplinaire à l'encontre de ce surveillant pour les manquements déontologiques identifiés.

## **4. Le contrôle du Défenseur des droits sur la réponse apportée par la hiérarchie aux manquements relevés**

Lorsque le Défenseur des droits relève un manquement à la déontologie de la sécurité auquel il estime que la réponse hiérarchique a été insuffisante, il lui arrive, sur le fondement de l'article 29 de la loi organique du 29 mars 2011, de saisir l'autorité disciplinaire pour engagement d'une procédure disciplinaire.

Cela a été le cas dans une décision rendue en 2024 (déc. n° 2024-151). Il s'agissait d'une saisine par un avocat ayant été témoin d'un comportement dégradant commis par une

fonctionnaire de police envers une personne mineure gardée à vue, consistant à épouger de l'urine répandue sur le sol d'une cellule avec la casquette de ce mineur et à la lui rendre. Dans sa décision, la Défenseure des droits avait considéré que la réaction de la hiérarchie par une simple lettre de rappel était insuffisante au regard de la gravité du manquement constaté, et elle a saisi le ministre de l'intérieur. Dans sa réponse du 29 septembre 2025, ce dernier l'a informée que le comportement de la gardienne de la paix constituait effectivement un manquement aux devoirs de respect de la dignité et de protection de la personne gardée à vue et qu'au-delà de la lettre de rappel, une sanction disciplinaire du 1<sup>er</sup> groupe lui avait été infligée.

#### **D. LES ENJEUX DE LA FORMATION**

Dans le cadre de sa mission de formation visant à favoriser l'évolution des pratiques professionnelles, le Défenseur des droits contribue à la formation initiale des forces de sécurité.

Ont ainsi été formés, pendant l'année 2025, 3 580 élèves-gardiens de la paix, 350 élèves-officiers de la police nationale, 180 élèves-officiers et auditeurs externes de la gendarmerie ainsi que 30 directeurs de la police municipale, au cours de sessions allant de deux à six heures. En outre, 4 876 élèves gendarmes ont suivi un enseignement à distance mis en ligne depuis 2022.

Ces sessions ont pour objectifs de favoriser l'identification des situations de discrimination et de harcèlement au regard du respect de la déontologie professionnelle, l'appréhension de problématiques et des enjeux de déontologie à partir de situations concrètes et opérationnelles et de présenter les compétences et modalités d'intervention du Défenseur des droits.

Comme l'année précédente, la Défenseure des droits, Claire HÉDON, accompagnée de son adjointe en charge de la déontologie des forces de sécurité, Céline ROUX, est aussi intervenue à l'École nationale supérieure de la police (ENSP) devant les élèves-commissaires afin de présenter le rôle et les missions de l'institution

en tant qu'autorité de contrôle externe de la déontologie des forces de sécurité. Elle a rappelé que le Défenseur des droits constitue un appui pour les forces de l'ordre en contribuant, par son contrôle, à renforcer la légitimité de leur action par le respect des droits, la transparence et l'exemplarité. S'appuyant sur les réclamations reçues et sur les études menées par l'institution, elle a mis en lumière plusieurs enjeux majeurs : la qualité de l'accueil en commissariat, les difficultés persistantes liées aux refus de plainte, les risques de discriminations dans les contrôles d'identité et l'essor des phénomènes de multiverbalisation. Elle a également insisté sur l'importance du contrôle interne et du rôle de la hiérarchie, ainsi que sur la complémentarité entre les inspections internes et le contrôle indépendant exercé par le Défenseur des droits. En s'adressant à ces futurs cadres, elle a souligné que la déontologie constitue un outil de protection autant pour les citoyens que pour les policiers eux-mêmes, et qu'elle demeure un levier essentiel pour restaurer et maintenir la confiance entre la police et la population.

Dans cette même perspective, le Défenseur des droits a mené une action de sensibilisation croisée à la déontologie et à la non-discrimination à destination d'agents de police municipale de différentes collectivités des Pays de la Loire, dans le cadre d'une formation du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) consacrée à « l'approche des diversités culturelles ». Ce module permet de revenir sur l'histoire et les référentiels des politiques publiques de discrimination, de s'interroger sur les mécanismes de construction des discriminations, de comprendre la définition légale des discriminations, son lien avec les principes du service public et les obligations déontologiques. La dernière partie permet de s'interroger sur des situations vécues par les agents, en interne dans son cadre de travail, et dans le cadre des relations police-population.

## Partie V.

# L'ACCOMPAGNEMENT DES LANCEURS D'ALERTE

## Avant-propos

« Utilisation du glyphosate aux abords de ruisseaux par des agriculteurs, détournement du régime de mécénat d'entreprise, mise en place d'un logiciel de surveillance des salariés, violences commises dans des structures accueillant des enfants, les situations qui ont conduit des femmes et des hommes à franchir le pas du signalement témoignent souvent par elles-mêmes de l'intérêt de la démarche d'alerte.

Accompagnant ceux qui s'engagent dans cette voie, en proie à de trop fréquentes repréailles, le Défenseur des droits entend également valoriser l'action qui est la leur. Dans ce cadre, il convient de souligner plusieurs initiatives, récentes, d'un syndicat à inviter à "libérer la parole" dans les crèches, d'un plan gouvernemental visant à faire de l'alerte un levier de la lutte contre la corruption ou d'une loi à permettre de contrer le narcotrafic grâce aux signalements des flux financiers auprès de TRACFIN. Chacune de ces invitations à signaler permet d'observer que l'alerte constitue un outil au service de l'intérêt général.

Informers, communiquer, mais aussi se donner les moyens de traiter, telles doivent être les ambitions de celles et ceux qui entendent permettre les démarches citoyennes de signalement.

En tant qu'observateur et acteur du droit de l'alerte, le Défenseur des droits est également conduit à dresser des constats sur la gestion des signalements.

La valorisation de l'alerte et sa plus grande visibilité, conduisent un nombre croissant d'individus à saisir les autorités dédiées, comme l'Agence française anticorruption,



l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable, ou encore l'autorité judiciaire, pour leur demander d'enquêter sur les situations dénoncées. Certaines de ces autorités font face à un véritable afflux de sollicitations – en augmentation constante depuis la réforme de 2022 – qu'il leur faut trier, compléter, voire réorienter pour in fine, traiter et donner toute sa portée au signalement. Tel fut l'un des enseignements de l'année 2025.

Renforcer l'appui que les pouvoirs publics doivent apporter à ces autorités pour améliorer encore la gestion des signalements et développer leur capacité d'action apparaît aujourd'hui déterminant, si l'on entend effectivement écouter la parole des lanceurs d'alerte. Il s'agit là de l'une des préoccupations majeures du Défenseur des droits, dont dépend en partie, à ce jour, la réalité du droit de l'alerte en France. »

### Cécile BARROIS DE SARIGNY

Adjointe de la Défenseure des droits chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte

La hausse des réclamations adressées au Défenseur des droits au titre de sa mission d'accompagnement des lanceurs d'alerte, déjà observées en 2024, s'est nettement confirmée au cours de l'année 2025 avec plus de 900 réclamations enregistrées (contre 519 en 2024). Cette évolution témoigne, d'une part, d'une meilleure connaissance de la mission du Défenseur des droits, d'autre part, d'un besoin d'accompagnement des auteurs de signalement dans leurs démarches. La mission du Défenseur des droits concourt au développement de l'alerte qui est un levier pour lutter contre les atteintes portées à l'intérêt général dans des domaines divers tels que la protection de l'environnement ou celle des personnes les plus vulnérables. L'instruction de ces nombreuses réclamations a permis au Défenseur des droits d'enrichir sa doctrine en matière de droit des lanceurs d'alerte. Des observations ont été présentées à plusieurs reprises devant les juridictions, contribuant à faire émerger des décisions de justice protectrices des auteurs de signalement. Le Défenseur des droits a par ailleurs poursuivi en 2025 son investissement auprès des autorités externes chargées du recueil des signalements (AERS), en leur proposant notamment une formation sur le traitement des alertes, ainsi qu'auprès d'autres acteurs accompagnant les lanceurs d'alerte dans leurs parcours.

### Précisions

Dans la grande majorité des cas, les certifications sont émises alors que la démarche du lanceur d'alerte est confidentielle, notamment à l'égard de la personne ou de l'entité mise en cause. Il n'apparaît donc pas opportun de les rendre publiques, y compris de manière anonymisée.

Les décisions portant recommandations ne font pas non plus l'objet d'une publication, le Défenseur des droits ayant fait le choix de pallier tout risque pour le lanceur d'alerte de pouvoir être identifié comme tel, notamment dans le cadre de relations professionnelles ultérieures.

## 1. DÉVELOPPER L'ALERTE COMME LEVIER DE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES PORTÉES À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La place centrale occupée par le Défenseur des droits parmi les acteurs de l'alerte lui confère une vision globale sur l'état de l'alerte en France. Le Défenseur des droits est d'ailleurs chargé, en vertu de l'article 36 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de présenter tous les deux ans au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat un rapport sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte, réalisé à partir des informations transmises par les AERS. Le prochain rapport, qui portera sur les années 2024 et 2025, sera publié au mois de mai 2026.

Tant la mission d'orientation des signalements externes, dévolue au Défenseur des droits dès 2016 et renforcée en 2022, que sa désignation en qualité d'AERS dans ses quatre domaines de compétence en 2022, l'ont conduit à appréhender de nombreux signalements dans des domaines variés.

Agent public, salarié, usager du service public ou encore contribuable local, nombreux sont ceux qui ont constaté des atteintes à l'intérêt général qu'ils ont souhaité mettre en lumière auprès des autorités compétentes afin qu'il y soit remédié efficacement. L'alerte environnementale s'est particulièrement développée cette année. Cela a conduit le Défenseur des droits à orienter de multiples signalements vers l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD). En 2025, le Défenseur des droits a rendu plusieurs avis positifs sur la qualité de lanceur d'alerte de personnes ayant signalé aux autorités compétentes des atteintes à l'environnement, parmi lesquelles un exploitant agricole en agriculture biologique ayant signalé une pollution des eaux par l'utilisation de produits phytosanitaires au sein d'exploitations agricoles voisines.

L'alerte permet aussi de mettre en lumière les situations d'individus dont la particulière vulnérabilité les empêche parfois de faire

valoir leurs droits. Toute personne qui assiste à un comportement maltraitant envers, par exemple, un enfant, une personne résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou encore un travailleur handicapé employé par un établissement et service d'accompagnement par le travail (ESAT) peut devenir lanceuse d'alerte si elle inscrit sa démarche de signalement dans le cadre de la loi. Le Défenseur des droits accompagne celles et ceux qui dénoncent de tels agissements. En 2025, il a notamment permis à une enseignante d'obtenir la mutation qu'elle sollicitait pour quitter l'établissement au sein duquel elle avait dénoncé les propos injurieux tenus par certains de ses collègues à l'égard de leurs élèves en raison de leur origine.

### **Les conditions à remplir pour être reconnu lanceur d'alerte**

Effectuer un signalement dans le respect des conditions prévues par la loi permet de se prévaloir de la qualité de lanceur d'alerte et de bénéficier, en conséquence, de l'application de règles juridiques protectrices.

Ces conditions sont prévues par les articles 6 et 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Le lanceur d'alerte est une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière et de bonne foi, des informations portant notamment sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général. Lorsque les informations n'ont pas été obtenues dans le cadre des activités professionnelles, le lanceur d'alerte doit en avoir eu personnellement connaissance.

Le signalement doit être adressé à une autorité externe désignée par les textes ou celle qui est la mieux à même d'en connaître. Lorsqu'il porte sur des informations obtenues dans le cadre professionnel, il peut également être effectué au sein de la structure, selon la procédure interne de recueil des signalements, auprès de l'employeur ou du référent désigné.



*Formation des autorités externes pour le recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte (AERS) menée par le Défenseur des droits en janvier 2025.*

Dans tous les cas, la divulgation publique est strictement encadrée par les textes. En principe, un signalement n'a pas vocation à être rendu public. Seules quelques circonstances peuvent justifier une divulgation publique des informations, notamment en présence d'un danger grave et immédiat.

Des dispositions spécifiques existent par ailleurs pour signaler un crime ou un délit dans l'emploi, des situations de harcèlement et de discrimination ou encore des faits de maltraitance dans le domaine médico-social. Ces dispositifs offrent une protection équivalente à la loi du 9 décembre 2016.

Si les délégués du Défenseur des droits ne sont pas habilités à intervenir dans ces dossiers, ils jouent un rôle important d'identification de situations susceptibles de relever d'un dispositif d'alerte et d'information des personnes intéressées. À ce titre, le Défenseur des droits a formé ses délégués présents sur tout le territoire national. Ces derniers ont tous reçu en juin 2025 un manuel d'accueil du lanceur d'alerte qui a été élaboré en collaboration entre le pôle « Droits des lanceurs d'alerte » et les chefs de pôle et chargés de mission régionaux référents sur cette thématique. De nouvelles actions visant à informer et sensibiliser le réseau territorial à l'accompagnement des lanceurs d'alerte sont déjà programmées pour 2026.

## 2. GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS ET LIBERTÉS DES LANCEURS D'ALERTE

L'instruction des nombreuses réclamations reçues en 2025 a conduit le Défenseur des droits à enrichir sa doctrine relative aux lanceurs d'alerte, qu'il a portée à l'occasion d'une intervention soutenue devant les juridictions.

### A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DOCTRINE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a poursuivi son analyse sur la distinction entre l'alerte au sens de la loi du 9 décembre 2016 et certaines notions proches, à l'instar des signalements effectués par les représentants du personnel au titre de leur mandat. Dans son appréciation, le Défenseur des droits tient compte notamment des destinataires, du contexte et de l'objet du signalement, eu égard aux prérogatives dont disposait son auteur au titre de son mandat syndical. Par exemple, en 2025, le Défenseur des droits a certifié la qualité de lanceuse d'alerte de la représentante du personnel qui, après avoir, au titre de son mandat, participé à une grève pour s'opposer aux conditions de travail et d'accueil des résidents au sein d'un EHPAD, a décidé de s'inscrire dans une démarche distincte de signalement en saisissant les autorités compétentes pour remédier aux faits qu'elle dénonçait et assurer la sécurité des salariés et des résidents conformément aux articles 6 et 8 de la loi du 9 décembre 2016.

Le Défenseur des droits a par ailleurs appliqué en 2025 les dispositifs de protection introduits à l'article 6-1 de la loi du 9 décembre 2016 en faveur des facilitateurs d'alerte et des personnes en lien avec un lanceur d'alerte par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022. Est facilitatrice toute personne physique ou toute personne morale de droit privé à but non lucratif qui aide un lanceur d'alerte à effectuer un signalement ou une divulgation dans le respect des articles 6 et 8. L'aide peut consister par exemple à accompagner le lanceur d'alerte pour réunir des éléments de preuve pour signaler les faits. Sont également

protégées les personnes physiques en lien avec un lanceur d'alerte, au sens des mêmes articles 6 et 8, qui risquent de faire l'objet de représailles dans le cadre de leurs activités professionnelles de la part de leur employeur, de leur client ou du destinataire de leurs services.

### B. L'INTERVENTION DU DÉFENSEUR DES DROITS DEVANT LES JURIDICTIONS

Le Défenseur des droits a présenté des observations en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 à deux reprises devant le Conseil d'État (déc. n° 2024-136 et n° 2025-079), lequel a enrichi sa jurisprudence en matière de droit des lanceurs d'alerte.

Par une décision du 6 mars 2025, le Conseil d'État a précisé la nature du contrôle du juge administratif sur l'exercice d'une mesure de représailles. Ainsi, les juges du fond apprécient souverainement, sous réserve de dénaturation, le point de savoir si l'autorité administrative établit qu'une sanction qu'elle a infligée à un fonctionnaire est justifiée par des motifs étrangers au signalement que ce fonctionnaire avait réalisé en tant que lanceur d'alerte. Le juge de cassation exerce lui un contrôle de la qualification juridique des faits sur la question de savoir si un fonctionnaire a fait l'objet d'une sanction ou d'une mesure discriminatoire pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 de la loi du 9 décembre 2016<sup>38</sup>.

Plus récemment, le Conseil d'État a fait une application extensive de la protection contre les représailles prévue par la loi du 9 décembre 2016 au bénéfice d'un praticien hospitalier. En principe, cette loi n'est devenue applicable aux praticiens hospitaliers qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2022, le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Le Conseil d'État a néanmoins jugé qu'un praticien hospitalier qui ne pourrait se prévaloir des mesures de protection des lanceurs d'alerte prévues par l'article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016, dès lors que le signalement auquel il aurait procédé serait antérieur à leur entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> septembre 2022, ne saurait faire l'objet d'une procédure disciplinaire du seul fait d'avoir signalé de manière désintéressée et de bonne foi un crime ou un délit ou une menace ou un

préjudice grave pour l'intérêt général au sens de l'article 6 de la loi du 9 décembre 2016<sup>39</sup>.

Le Défenseur des droits a également produit des observations au soutien de lanceurs d'alerte devant les juridictions du fond. La sanction disciplinaire infligée au policier qui avait signalé les mauvais traitements et les propos injurieux infligés par certains de ses collègues à des personnes déférées a ainsi été annulée par la cour administrative d'appel de Paris<sup>40</sup>, qui a fait application de l'article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016, en cohérence avec l'analyse produite par le Défenseur des droits (déc. n° 2025-107). Dans l'emploi privé, par un jugement du 27 janvier 2025, un conseil de prud'hommes a accordé pour la première fois une provision pour frais d'instance d'un montant de 16 000 euros à un lanceur d'alerte, accompagné par le Défenseur des droits (déc. n° 2024-131), en application du III - B de l'article 10-1 de la loi du 9 décembre 2016 telle que modifiée par la loi du 21 mars 2022. Enfin, par un jugement du 2 décembre 2025, le juge départiteur d'un autre conseil de prud'hommes a indemnisé à hauteur de 5 000 euros le préjudice moral résultant pour un lanceur d'alerte de la divulgation de son identité dans le traitement de son signalement, en méconnaissance de l'article 9 de la loi du 9 décembre 2016. Le Défenseur des droits avait produit des observations, soutenues oralement à l'audience, reconnaissant l'existence de mesures de représailles à son encontre (déc. n° 2025-084).

### 3. IMPLIQUER TOUS LES ACTEURS DE L'ALERTE

L'action du Défenseur des droits en matière de protection des lanceurs d'alerte s'inscrit dans une dynamique d'échanges et de coordination, au sein d'un réseau structuré d'acteurs de l'alerte, tant au niveau national qu'international.

#### A. LES ACTEURS NATIONAUX

En 2025, le Défenseur des droits a réuni à plusieurs reprises les 41 autorités désignées par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 pour recueillir et traiter les signalements externes en France. La quasi-totalité de ces autorités ont désigné des référents qui sont devenus des interlocuteurs privilégiés du Défenseur des droits. Les échanges nombreux et fréquents entre ces autorités leur permettent d'échanger sur le traitement des signalements. Le Défenseur des droits continuera d'animer ce réseau d'autorités, notamment par la création d'un espace collaboratif numérique sécurisé entre AERS, qui pourront y partager difficultés et bonnes pratiques dans le respect de la confidentialité.

Le décret du 3 octobre 2022 précité prévoit en son article 11 qu'une formation spécifique est dispensée aux personnes chargées de traiter les alertes au sein de ces autorités. Le Défenseur des droits a proposé de dispenser cette formation, répondant ainsi à la sollicitation de plusieurs AERS. À l'occasion d'une première session organisée le 13 novembre 2025, l'institution a accueilli dans ses locaux 37 représentants d'AERS afin d'échanger sur les bonnes pratiques dans le traitement des alertes externes. Trois autres sessions sont déjà prévues en 2026.

L'institution a par ailleurs poursuivi son dialogue avec les autres acteurs de l'alerte et, en premier lieu, les lanceurs d'alerte. La Défenseure des droits et son adjointe chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, Cécile BARROIS DE SARIGNY, ont ainsi réuni en juin 2025, pour la première fois, six associations œuvrant au soutien des lanceurs d'alerte : Anticor, *Climate Whistleblower*, la Maison des lanceurs d'alerte, la Plateforme pour la protection des lanceurs d'alerte en

Afrique (PLAAF) et *Transparency International France*. À l'instar des comités d'entente et de liaison

(v. annexe 3), ces échanges, qui seront amenés à se renouveler régulièrement, nourrissent les travaux du Défenseur des droits en matière de droits des lanceurs d'alerte. Les agents du Défenseur des droits sont par ailleurs intervenus auprès d'inspecteurs du travail et de défenseurs syndicaux, à leurs demandes, pour présenter ses missions en matière d'accompagnement des lanceurs d'alerte.

## B. LES ACTEURS INTERNATIONAUX

### 1. La Déclaration adoptée lors de la rencontre de Tirana en juin 2025

Cécile BARROIS DE SARIGNY, adjointe de la Défenseure des droits chargée de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, est intervenue lors d'un séminaire dédié à « La protection des lanceurs d'alerte dans la lutte contre les atteintes à l'intégrité dans les services publics et la corruption : regards croisés des médiateurs et des procureurs ». Cette rencontre était organisée les 24 et 25 juin 2025, à Tirana (Albanie), par l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF – dont le Défenseur des droits assure le Secrétariat général) en collaboration avec l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones (AIPPF) et le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

À l'issue des échanges, les participants ont adopté la Déclaration de Tirana, qui réaffirme le droit de toute personne à signaler en toute sécurité des faits répréhensibles et la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte contre les représailles. Ce texte souligne également le rôle essentiel des médiateurs et des procureurs dans la prévention de la corruption et la promotion d'une gouvernance transparente et responsable. Il appelle à renforcer la coopération entre ces institutions et à promouvoir une culture commune de l'intégrité publique.

Par cette déclaration, l'AOMF et l'AIPPF rappellent que l'alerte est un acte citoyen au service de l'intérêt général, et que sa protection constitue un devoir collectif

essentiel au renforcement de l'État de droit et de la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

### 2. La Déclaration de Bruxelles adoptée par le Réseau NEIWA en juin 2025

Cécile BARROIS DE SARIGNY a également participé, les 12 et 13 juin 2025 à Bruxelles, à la réunion annuelle des représentants du réseau des autorités européennes en charge des lanceurs d'alerte, NEIWA (*Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities*<sup>41</sup>), organisée par le Médiateur fédéral de Belgique.

L'assemblée générale annuelle du réseau a permis de voter l'adhésion de trois nouveaux membres et l'élection de la nouvelle Présidente du réseau, Zuzana DLUGOSOVA (Slovaquie) ainsi que son nouveau Vice-Président, Garrett CROKE (Irlande). À l'issue des travaux, la Déclaration de Bruxelles a été adoptée. Cette dernière contient plusieurs recommandations pratiques à l'attention des membres et un appel aux décideurs politiques.

Le réseau recommande ainsi à ses membres de prévoir des instruments permettant, en cas de signalements anonymes, de communiquer en toute confidentialité avec l'auteur du signalement afin, par exemple, de lui demander des informations complémentaires ; analyser les données relatives aux signalements anonymes afin d'améliorer la qualité de ces derniers ; sensibiliser leur personnel à l'importance d'échanger de manière sécurisée les informations entre les autorités compétentes en matière de signalements ; miser sur la formation et l'éducation des juristes et autres personnes qui apportent leur soutien aux lanceurs d'alerte.

Le réseau appelle par ailleurs les décideurs politiques à poursuivre la lutte contre la corruption en garantissant la liberté d'expression et en adoptant rapidement la proposition de directive européenne sur la lutte contre la corruption ; protéger les lanceurs d'alerte et garantir la liberté d'expression, en tant que fondement des démocraties européennes ; renforcer le soutien aux lanceurs d'alerte ; s'engager à faire connaître le rôle des lanceurs d'alerte, les moyens dont ils disposent pour signaler des faits et leur contribution à l'intérêt général.

## Partie VI.

# LA VIE DE L'INSTITUTION

La vie de l'institution du Défenseur des droits se décline autour de trois axes complémentaires : la valorisation de l'institution (1), en particulier au regard des actions de communication déployées en 2025, la structuration de ses relations institutionnelles avec ses partenaires (2), ainsi que la gestion de ses ressources humaines et budgétaires (3).

## 1. LA VALORISATION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dans le cadre des objectifs fixés par la Défenseure des droits, la direction de la presse et de la communication s'est attachée à développer une communication accessible, multicanale et pédagogique portant sur les droits et la manière concrète dont ils se traduisent au quotidien. Une attention particulière est ainsi portée à des publics particulièrement vulnérables et à la jeunesse. Ainsi, des campagnes de radio pour faire connaître l'accompagnement proposé par l'institution ont été menées dans certains territoires ciblés, ainsi que des actions en direction des jeunes sur les réseaux sociaux. Un podcast de promotion des droits de l'enfant a également été créé afin de diffuser plus largement les droits de l'enfant et son intérêt supérieur. Les relations avec la presse se sont aussi développées pour donner à voir l'expertise des décisions du Défenseur des droits au service des réclamants.

Faire connaître les droits et les rendre effectifs est la mission du Défenseur des droits ; la communication contribue à cet objectif en œuvrant à sa visibilité et à son accessibilité au service du plus grand nombre.

## A. DÉVELOPPER LA NOTORIÉTÉ ET LES LIENS AU NIVEAU LOCAL

La notoriété locale constitue un levier essentiel pour accompagner l'action des 650 délégués présents sur l'ensemble du territoire national. Leur rôle de proximité, pivot de l'accès effectif aux droits, requiert un effort constant de visibilité et une communication adaptée aux réalités de terrain.

### 1. L'évènement « Place aux droits ! » dans un territoire rural

Organisée en Corrèze du 25 au 27 septembre, l'édition 2025 de l'évènement « Place aux droits ! » s'inscrivait dans un contexte territorial marqué par l'éloignement des services publics, la dispersion des communes et une faible densité de population. L'objectif choisi était de renforcer la connaissance de l'institution et de rappeler l'action continue des délégués dans un département rural.

Il s'agissait de permettre aux habitants d'identifier clairement le Défenseur des droits et de comprendre l'aide concrète que les délégués peuvent leur apporter, en valorisant l'écoute, la proximité et la gratuité du service.

Pour assurer une présence locale forte, la campagne a mobilisé un dispositif multicanal associant affichage, radio et presse écrite. L'affichage en abris-bus à Brive, Tulle et Ussel, du 15 au 22 septembre, a permis de générer plus de 4 millions de contacts. Le spot radio, diffusé sur *Jordanne FM* et *Ici Limousin* du 23 au 27 septembre, a touché plus de 400 000 auditeurs. L'achat d'espace dans *La Montagne* et *La Vie Corrèzienne* a constitué un relais essentiel, avec près de 49 000 exemplaires diffusés.

Un kit de communication a été transmis aux communes afin de renforcer l'ancrage local, même si son utilisation s'est concentrée sur les municipalités accueillant les stands.



La visibilité numérique a complété l'opération. Les réseaux sociaux ont relayé les temps forts de l'événement, valorisé les équipes mobilisées et souligné l'ouverture d'une troisième permanence locale.

Enfin, un important travail de relations presse a permis d'obtenir une trentaine de retombées dont une diffusion télévisée, offrant un éclairage concret sur l'accès aux droits en zones rurales et donnant à l'opération un relais déterminant.

## **2. La diffusion d'une campagne radio sur le territoire**

Pour renforcer la visibilité du Défenseur des droits dans les zones rurales et périurbaines où le non-recours demeure particulièrement élevé, une campagne de notoriété nationale a été élaborée par la direction de la presse et de la communication en collaboration étroite avec la direction de l'action territoriale. Un travail de ciblage précis a permis d'identifier les départements cumulant une faible connaissance de l'institution et une capacité d'accueil suffisante dans les permanences des délégués.

La campagne poursuivait trois objectifs :

- Accroître la notoriété de l'institution dans les départements qui la saisissent peu ;
- Rappeler le rôle fondamental des délégués dans le maillage territorial ;
- Travailler la proximité et l'incarnation humaine du Défenseur des droits en encourageant les usagers à solliciter l'institution pour résoudre leurs problèmes.

L'appel à l'action était volontairement simple : contacter un délégué *via* le site ou par téléphone.

Les 2 985 spots ont généré 15,4 millions de contacts auprès des 13 ans et plus, dont plus de 8 millions auprès des 50 ans et plus, cœur de cible de l'opération. Ces résultats confirment l'efficacité du média radio pour atteindre des publics éloignés du numérique ou des circuits institutionnels traditionnels. Cette action marque une étape structurante vers une stratégie plus territorialisée, destinée à réduire le non-recours et à renforcer l'accès effectif aux droits.

## B. DÉVELOPPER LA NOTORIÉTÉ NUMÉRIQUE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Dans un contexte de transformation des usages de l'information, le Défenseur des droits a poursuivi le renforcement de sa présence numérique afin de toucher des publics plus larges, notamment les plus jeunes, et de faciliter l'accès aux droits par des contenus pédagogiques, accessibles et incarnés.

### 1. Une stratégie éditoriale renforcée sur le site internet

En 2023, le Défenseur des droits s'est doté d'un nouveau site internet plus accessible, pour que la maîtrise des outils numériques et la compréhension du droit ne soient plus des freins à l'exercice des droits des réclamants.

En 2025, cette démarche s'est poursuivie par une stratégie éditoriale guidée par une double ambition :

- Mettre le droit à la portée de tous pour permettre aux personnes de faire valoir leurs droits ;
- Rendre les argumentaires et recommandations de l'institution plus visibles.

Des « témoignages », tirés des réclamations adressées à l'institution, permettent de rappeler le droit et de montrer aux réclamants les situations pour lesquelles ils peuvent le saisir, de sorte que les décisions individuelles rendues par le Défenseur des droits profitent à d'autres.

Des « fiches pratiques » permettent aux personnes de faire valoir leurs droits et donnent une dimension concrète aux travaux de l'institution : bénéficier d'un aménagement de ses examens lorsqu'on est une personne en situation de handicap, ou encore connaître et exercer ses droits en cas de refus de plainte ou lors d'un contrôle d'identité.

Trois « dossiers thématiques » prolongent les publications sur les 20 ans de la loi handicap de 2005, la justice pénale des mineurs abordée dans le rapport annuel sur les droits de l'enfant et les discriminations fondées sur la

religion à la suite du rapport dédié à ce sujet. Ils permettent à des rapports exhaustifs, parfois destinés à des publics experts, d'atteindre une audience plus large.

Enfin, les « articles d'actualité » publiés sur le site internet de l'institution et partagés dans sa lettre d'information adressée à près de 13 500 abonnés, s'attachent à rendre compte de l'action de l'institution. En 2025, une attention particulière a été accordée aux décisions soumises aux collègues et aux avis au Parlement.

### 2. Scroller pour comprendre ses droits

L'institution a renforcé la présence du Défenseur des droits sur les réseaux sociaux, notamment auprès des jeunes.

Dans ce cadre, le compte Instagram du Défenseur des droits s'est imposé comme un canal prioritaire, tant par la croissance constante du nombre de ses abonnés, de près de 4 000 abonnés début 2022 à 26 000 abonnés aujourd'hui, que par le profil de son audience, composée pour plus de la moitié d'abonnés âgés de moins de 34 ans.

Cette dynamique a conduit à la création et à la consolidation de plusieurs formats éditoriaux tout au long de l'année. Certains contenus proposent ainsi une mise en récit des décisions et des actions de l'institution à travers un format narratif, le format « Témoignage », permettant d'incarner des situations concrètes, de rappeler le droit et de mettre en avant les actions concrètes du Défenseur des droits.

Parallèlement, des formats pédagogiques ont été développés afin de mettre le droit à la portée de tous. La série de vidéos « C'est quoi... ? », produite avec le concours de nombreux agents de l'institution, vise à clarifier des concepts clés en s'appuyant sur un langage simple et des exemples concrets. Ce format contribue à diffuser une culture des droits, en donnant à chacun les clés de compréhension nécessaires pour identifier d'éventuelles atteintes à ses droits.

Le format « Quels sont vos droits ? » propose quant à lui une approche directement opérationnelle, en offrant une lecture claire

et synthétique des droits applicables dans des situations du quotidien. Pensé comme un format « clé en main », à l'instar des fiches pratiques du site internet, il a pour ambition de faciliter l'appropriation des droits et de permettre à chacun de les faire respecter.

### **C. LA VALORISATION DE L'EXPERTISE JURIDIQUE PAR LA MÉDIATISATION**

La médiatisation des décisions et travaux du Défenseur des droits constitue un levier essentiel pour faire reconnaître l'expertise juridique de l'institution, éclairer le débat public et garantir une compréhension des enjeux liés à l'accès aux droits par les médias et le grand public.

Dans l'objectif de valoriser son expertise juridique auprès d'un large public, l'institution a souhaité, par la médiatisation, communiquer sur plusieurs décisions afin d'éclairer les personnes confrontées à des situations similaires. Ainsi, l'institution a privilégié des plans médias visant à s'assurer du traitement au fond des affaires. C'est en ce sens que sont traitées notamment les décisions liées à la déontologie des forces de sécurité.

En 2025, les décisions-cadre et rapports à portée plus générale ont également été médiatisés avec une attention particulière aux acteurs concernés.

Ainsi, la décision-cadre « Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne », destinée aux employeurs publics et privés, a fait l'objet d'une médiatisation visant à toucher à la fois les médias grand public et la presse spécialisée sur ces sujets.

Cette médiatisation, ainsi que le travail institutionnel auprès des acteurs publics et privés concernés, ont permis à la décision-cadre de s'imposer aujourd'hui comme un guide de référence pour de nombreux employeurs, clarifiant les étapes clés d'une enquête interne réussie lorsque des faits de discrimination ou de harcèlement sexuel sont dénoncés.

## **2. LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES**

La défense des droits et libertés repose sur un dialogue constant avec de nombreux acteurs clés, dont le Parlement, le pouvoir exécutif, les juges et le monde académique. Le Défenseur des droits entretient également des relations structurées avec les instances européennes et internationales, auprès desquelles il relaie ses préoccupations et recommandations.

Le Défenseur des droits a participé le 4 novembre 2025, aux côtés de nombreuses personnalités, aux premières Assises des droits de l'homme organisées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et consacrées à l'État de droit. Cette rencontre a été l'occasion de partager des constats sur les multiples et diverses atteintes portées à l'État de droit mais aussi de concevoir des modalités de défense de l'État de droit. Le Défenseur des droits a choisi d'insister sur le caractère indissociable de l'État de droit et du respect des droits et libertés fondamentaux.

### **A. LES RELATIONS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS**

Les relations du Défenseur des droits avec les pouvoirs publics se structurent autour de différents canaux d'échange et d'influence, allant des auditions parlementaires de la Défenseure des droits à la formulation d'avis au Parlement, en passant, en 2025, par son implication dans les missions d'urgence sur la justice lancées par le garde des sceaux et sa participation aux réflexions relatives aux amendes forfaitaires délictuelles menées par l'institut des hautes études du ministère de l'intérieur.

#### **1. De nombreuses auditions au Parlement**

En 2025, dans le cadre de travaux législatifs, la Défenseure des droits a été auditionnée à 18 reprises par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces auditions ont permis d'éclairer les parlementaires sur les enjeux des textes en discussion, ainsi que de renforcer la prise en

compte des droits et libertés dans l'élaboration du droit, en s'appuyant sur l'expertise de terrain de l'institution et sur l'analyse des réclamations qui lui sont adressées.

#### 5 février 2025

Audition par la Délégation aux droits de l'enfant de l'Assemblée nationale, pour présenter la décision-cadre n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance.

#### 10 février 2025

Audition par la Délégation aux droits de l'enfant de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la mission d'information sur la santé mentale des mineurs.

#### 5 mars 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres de la mission d'évaluation de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

#### 6 mars 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par la Délégation aux droits de l'enfant dans le cadre de la mission d'information portant sur la pauvreté infantile.

#### 10 mars 2025

Audition, au Sénat, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents.

#### 31 mars 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres de la commission d'enquête sur les modalités de contrôle par l'État et de la prévention des violences dans les établissements scolaires.

#### 20 mai 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres du groupe d'études « Conditions d'accueil des migrants et mineurs non accompagnés ».

#### 20 mai 2025

Audition, au Sénat, par les membres de la mission d'information « L'accès aux services publics : renforcer et rénover le lien de confiance entre les administrations et les usagers ».

#### 4 juin 2025

Audition de présentation du rapport annuel d'activité 2024 auprès des membres de la commission des lois de l'Assemblée nationale

#### 5 juin 2025

Audition par les membres du groupe d'études « Racisme et discriminations raciales ou religieuses » de l'Assemblée nationale.

#### 11 juin 2025

Audition de présentation du rapport annuel d'activité 2024 et de la décision-cadre n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance, par les membres de la commission des lois et des affaires sociales du Sénat.

#### 17 juin 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres du groupe d'études « Gens du voyage ».

#### 16 septembre 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres de la commission d'enquête sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap et les coûts de ces défaillances pour la société.

#### 13 octobre 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, par les membres de la commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins.

#### 17 novembre 2025

Audition, au Sénat, sur le domaine « direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances 2026.

#### 26 novembre 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à garantir un renouvellement automatique des titres de séjour de longue durée.

#### 28 novembre 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle portant création d'un Défenseur de la laïcité et définition de ce principe.

#### 16 décembre 2025

Audition, à l'Assemblée nationale, dans le cadre de la mission flash portant sur Parcoursup.

## 2. L'émission d'avis au Parlement

Outre les recommandations formulées dans ses rapports et décisions à destination des pouvoirs publics, destinées à faire évoluer le cadre législatif et réglementaire afin de renforcer la garantie des droits et libertés, le Défenseur des droits peut également adresser au Parlement des avis sur des projets ou propositions de loi relevant de son champ de compétences. À ce titre, neuf avis ont été rendus en 2025.

### Avis n° 25-01 du 28 janvier 2025

Avis relatif à la proposition de loi n° 687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux.

### Avis n° 25-02 du 5 février 2025

Avis relatif à la proposition de loi n° 687 visant à prioriser les travailleurs dans l'attribution de logements sociaux, déposée le 3 décembre 2024, telle que modifiée par l'amendement n° CE4 adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 29 janvier 2025.

### Avis n° 25-03 du 13 mars 2025

Avis relatif à la proposition de loi n° 907 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, telle que rectifiée par la commission des lois de l'Assemblée nationale (n° 1043).

### Avis n° 25-04 du 14 mars 2025

Avis relatif à la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte le 6 février 2025 (n° 43).

### Avis n° 25-05 du 21 mars 2025

Avis relatif à la proposition de loi n° 906 pour réformer l'accueil des gens du voyage.

### Avis n° 25-06 du 5 juin 2025

Avis relatif à la proposition de loi n° 571 visant à renforcer le parcours inclusif des enfants à besoins éducatifs particuliers.

### Avis n° 25-07 du 6 juin 2025

Avis relatif au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

### Avis n° 25-08 du 31 octobre 2025

Avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

### Avis n° 25-09 du 3 décembre 2025

Avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

## Une question à...

### Antoine TOURON

Conseiller parlementaire au sein du cabinet de la Défenseure des droits

**En quoi le Défenseur des droits contribue-t-il à éclairer, par ses avis, les débats au Parlement ?**

« La loi organique relative au Défenseur des droits a souhaité confier à l'institution la possibilité de proposer des modifications législatives. L'institution transmet ainsi des avis au Parlement et la Défenseure des droits est régulièrement auditionnée par des missions d'information, des commissions d'enquêtes, mais aussi et surtout sur des textes examinés au sein des chambres.

Les avis adressés au Parlement visent à souligner les atteintes que certains projets ou propositions sont susceptibles de porter aux droits et libertés garantis par les textes, en s'appuyant notamment sur les enseignements tirés du traitement des réclamations individuelles.

En 2025, le Défenseur des droits a notamment rendu un avis sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, assorti de cinq décisions. Cet avis a régulièrement été cité en commissions comme en séance publique. Sa lecture a offert au législateur une vision d'ensemble sur les enjeux juridiques soulevés par le texte et sur la crise structurelle que connaît Mayotte. Dans le cadre des débats sur la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, l'avis de l'institution a aussi régulièrement été cité par des parlementaires. Le législateur a donc bien considéré que le Défenseur des droits

*n'était pas là seulement pour résoudre des cas individuels, mais aussi pour dire ce qu'il faudrait mettre en place pour que les droits soient mieux respectés. Et c'est dans ce cadre que l'institution apporte son expertise au législateur et contribue à éclairer le débat public. »*

### **3. Les contributions du Défenseur des droits aux missions d'urgence sur la justice**

La Défenseure des droits a été sollicitée par le garde des sceaux, ministre de la justice, dans le cadre de trois missions d'urgence portant sur la déjudiciarisation, l'audiencement pénal et l'exécution des peines, lequel précisait dans sa saisine de l'institution que l'objectif de ces missions était de « déboucher sur des propositions concrètes et rapides pour sortir de difficultés qui prennent une ampleur préoccupante pour l'ensemble de l'institution judiciaire et pour les justiciables ».

Dans ce cadre, les services du Défenseur des droits ont été auditionnés par la mission d'urgence relative à l'exécution des peines, le 22 janvier 2025, et lui ont adressé une contribution en réponse aux questions et propositions formulées par celle-ci. De manière générale, l'institution a regretté que l'objectif poursuivi porte davantage sur l'accélération de la mise en place de mesures d'exécution des peines, plutôt que sur des pistes de solution permettant de répondre à la pénurie de moyens humains et matériels qui sont – ici aussi – à l'origine de la plupart des difficultés constatées. En réponse à certaines propositions, le Défenseur des droits a appelé l'attention de la mission sur l'importance de respecter les exigences du droit au procès équitable, y compris le droit d'accès au juge, de limiter l'expansion des procédures simplifiées non respectueuses des droits de la défense et du principe de la collégialité, ainsi que sur les risques d'atteintes aux droits induits par la dématérialisation. En matière pénitentiaire, comme cela avait déjà été rappelé, en novembre 2024, lors de la publication de la communication de la Défenseure des droits « Les droits des personnes détenues : un constat alarmant nécessitant des réponses urgentes », il a souligné la situation très

préoccupante de la surpopulation carcérale, les atteintes aux droits des personnes détenues qu'elle entraîne et l'urgence d'examiner sérieusement et rapidement un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Il a notamment invité la mission à repenser le recours à la détention provisoire et à intensifier le recours aux alternatives à l'incarcération, par exemple pour les courtes peines. Le Défenseur des droits a enfin réitéré ses inquiétudes en matière d'exécution des peines prononcées à l'encontre des mineurs, que ce soit en milieu ouvert ou en milieu fermé. En mars 2025, la mission a publié ses conclusions dans un rapport, et a notamment recommandé, à l'instar de ce que préconise la Défenseure des droits, l'adoption d'une « *disposition législative d'urgence pour endiguer la situation hors de contrôle de surpopulation carcérale* », ainsi que l'inscription dans la loi d'un « *dispositif pérenne de maîtrise des effectifs au sein des établissements pénitentiaires par l'intervention annuelle du législateur* ».

Le Défenseur des droits a également été auditionné et a adressé une contribution à la mission relative à la déjudiciarisation, le 23 janvier 2025, en réponse aux questions et propositions de réforme envisagées dans le contentieux pénal (comme, par exemple, l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle [AFD], la création d'un juge unique de l'indemnisation pour les victimes, le recentrage de l'office du juge de l'application des peines sur ses missions juridictionnelles), mais aussi sur plusieurs thématiques en matière civile (telles que, par exemple, la protection des majeurs et la tutelle des mineurs, l'aide juridictionnelle, l'extension de la représentation obligatoire en procédure civile). De manière générale, le Défenseur des droits a exprimé ses inquiétudes sur les évolutions envisagées en ce qu'elles visent à restreindre l'accès au juge, plutôt qu'à identifier des solutions permettant de répondre au manque chronique de moyens humains et matériels de la justice, dont on sait qu'il est à l'origine de la plupart des difficultés constatées. Il a également alerté la mission sur le fait que la mise en place de nouvelles propositions visant à améliorer l'effectivité et l'efficacité de la justice pénale et civile ne devrait en aucun cas entraîner des

restrictions ou des dérogations aux principes fondamentaux du droit, ou se fonder sur des critères discriminatoires tels que la particulière vulnérabilité économique. En mars 2025, la mission a publié ses propositions dans un rapport. L'une d'entre elles - « Marquer une pause dans le développement des AFD dans l'attente de l'expertise du dispositif » - va dans le sens des recommandations du Défenseur des droits.

#### **4. La participation du Défenseur des droits aux réflexions portant sur les amendes forfaitaires délictuelles**

La Défenseure des droits s'est par ailleurs entretenue, le 5 février 2025, avec des auditeurs de l'institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), chargés de mener une réflexion intitulée « Amende forfaitaire délictuelle (AFD), état des lieux ? ». Dans ce cadre, l'institution a également répondu à un questionnaire en relevant qu'elle constatait de nouvelles difficultés non encore identifiées au moment de la publication de sa décision n° 2023-030 du 30 mai 2023 relative à la procédure de l'AFD : existence de doubles poursuites (AFD émise alors qu'il y a eu classement sans suite en procédure classique pour les mêmes faits) ; augmentation des AFD pour défaut d'assurance pour des véhicules bien assurés mais mal enregistrés dans le fichier des véhicules assurés (erreur de l'assureur sur le numéro de la plaque, problème d'interconnexion de fichiers) ; augmentation des AFD pour usage de stupéfiants délivrés à des consommateurs de CBD, et ce malgré la décision du Conseil d'État du 29 décembre 2022 (n° 444887) ; augmentation des AFD pour des personnes présentant un permis de conduire étranger en droit de conduire avec ce permis ; difficultés relatives à la mise en œuvre des incidents contentieux en matière d'AFD.

Sur la thématique des AFD, le Défenseur des droits a également été entendu par la Cour des comptes, le 27 juin 2025, dans le cadre d'une enquête sur le bilan des AFD pour les années 2020-2024 et a répondu à un questionnaire qu'elle lui a adressé. À cette occasion, le Défenseur des droits a notamment rappelé que le Conseil constitutionnel, dans ses décisions n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 et n° 2022-

846 DC du 19 janvier 2023, ne s'était pas prononcé sur la constitutionnalité du montant de la consignation en matière délictuelle, que ce montant constituait un véritable obstacle dans l'accès au juge, droit garanti par l'article 6 de la Conv. EDH et représentait un risque de discrimination indirecte, fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, à l'égard des personnes verbalisées<sup>42</sup>.

## **B. LES RELATIONS AVEC LES ACTEURS DE LA JUSTICE**

Parce qu'il est habilité, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, à présenter des observations devant les juridictions dans les contentieux relevant de son champ de compétence, le Défenseur des droits entretient des relations étroites et régulières avec l'ensemble des acteurs de la justice. Ces échanges favorisent une meilleure compréhension de ses missions, renforcent l'effectivité de ses interventions et contribuent à la diffusion d'une culture commune de protection des droits et libertés.

### **1. Pour la première fois, un colloque conjoint Défenseur des droits - Conseil d'État - Cour de cassation**

Le 7 février 2025, s'est tenu à la Cour de cassation un colloque organisé par la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Défenseur des droits intitulé « Le Défenseur des droits et le juge ». Introduit par le garde des sceaux, le premier président de la Cour de cassation, le procureur général près la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'État et la Défenseure des droits, ce colloque a permis d'échanger pendant toute une journée sur la complémentarité du Défenseur des droits et du juge, au service d'une justice de qualité pour tous. Il a mis en évidence l'étroitesse et la qualité du lien unissant le Défenseur des droits et les juridictions administratives et judiciaires et conforté le Défenseur des droits dans son rôle de « pivot démocratique »<sup>43</sup>. Au vu de la réussite de cet événement, il a été convenu de le renouveler chaque année.



### Une question à...

#### **Soraya AMRANI MEKKI**

Professeure à l'École de droit de Sciences Po

#### **Quels enseignements ce colloque a-t-il apportés sur les liens entre le Défenseur des droits et les juges ?**

« Le Défenseur des droits est une institution qui gagnerait à être mieux connue et reconnue par les juges, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, car leur coopération pourrait mieux servir l'effectivité des droits. C'est en substance le message essentiel délivré lors du colloque organisé en collaboration avec la Cour de cassation et le Conseil d'État le 7 février 2025. Cette manifestation a offert une occasion exceptionnelle de découvrir la richesse de l'institution du Défenseur des droits au service des justiciables et de la promotion des droits, les deux missions s'épaulant mutuellement.

À travers la personne qui l'incarne, une pluralité d'intervenants apportent à la réflexion : ses adjoints, les collègues, les agents et les délégués qui assurent un maillage territorial. Leur collaboration permet de déployer des actions fondées tant sur des expertises juridiques solides que sur une expérience de terrain qualifiée de « respiration du réel » lui conférant une magistrature morale. Celle-ci est renforcée par son statut d'autorité indépendante, par la légitimité procédurale de ses actions respectueuses du contradictoire et par la pluralité de points de vue que facilite la composition des collègues. De ce fait, ses productions, qu'il s'agisse de ses rapports,

avis, recommandations, études doivent pouvoir nourrir la réflexion des juges.

Le colloque a ainsi été l'occasion de formuler de nombreuses pistes de réflexion, qu'il s'agisse de lui permettre de saisir le Conseil constitutionnel ou d'intervenir en cas de question prioritaire de constitutionnalité, ou encore de prévoir une suspension de la prescription en cas de saisine d'un délégué du Défenseur des droits. À droit constant est aussi apparue l'impérieuse nécessité d'instaurer de bonnes pratiques avec les juges pour mieux articuler les enquêtes qui doivent se compléter et non s'empêcher l'une l'autre, et inciter les juges à solliciter des observations et à mieux les viser dans leurs décisions. Autrement dit, et comme toujours, il s'est agi de se reconnaître pour se faire confiance. »

## **2. La Défenseure des droits à la rencontre des acteurs de la justice**

En 2025, la Défenseure des droits a par ailleurs renforcé ses liens avec l'institution judiciaire à travers plusieurs interventions majeures. Elle a ainsi participé à la réunion plénière de l'Inspection générale de la justice, où elle a présenté les missions, les pouvoirs d'enquête et les constats de l'institution, notamment sur l'éloignement du service public de la justice, la déjudiciarisation croissante et les atteintes aux droits des personnes détenues. Cet échange a permis de réaffirmer la complémentarité entre contrôle interne et contrôle externe, ainsi que la nécessité d'un dialogue constant pour garantir l'effectivité des droits.

La Défenseure des droits est également intervenue devant les nouveaux auditeurs de justice à l'École nationale de la magistrature, rappelant le rôle essentiel du juge dans la protection des libertés, l'importance de la dignité comme boussole de l'office judiciaire et la place du Défenseur des droits comme partenaire institutionnel, au service de l'accès au droit et de la consolidation de l'État de droit. À travers ces rencontres, l'institution a réaffirmé son engagement à travailler étroitement avec l'ensemble des acteurs judiciaires, « pour que le droit n'oublie personne ».

### 3. La pérennisation d'actions de formation des magistrats

Dans le cadre d'un partenariat avec l'École nationale de la magistrature (ENM), des actions de formation sont également mises en œuvre par le Défenseur des droits à destination des magistrats judiciaires. Ce partenariat se matérialise notamment par l'accueil d'auditeurs de justice au sein de l'institution dans le cadre de leur stage individuel, et par l'intervention de la Défenseure des droits devant les promotions entrante et sortante.

Chaque année, le Défenseur des droits organise en outre un stage collectif de trois jours à l'occasion duquel l'institution accueille des magistrats au titre de leur formation continue : 13 d'entre eux y ont pris part en 2025. Des agents du Défenseur des droits interviennent par ailleurs dans les actions de formation conçues et mises en œuvre par l'ENM.

Enfin, à la demande de la cour d'appel de Paris, le Défenseur des droits a mis en place une action de formation portant sur sa mission de lutte contre les discriminations à l'attention des greffiers du ressort de la cour, à laquelle participe une vingtaine de personnes chaque année. Ces actions permettent de mieux faire connaître les missions et moyens d'action du Défenseur des droits, ainsi que ses décisions et publications et, au-delà, contribuent à favoriser les synergies et collaborations.

### C. LES RELATIONS AVEC LA RECHERCHE ET LES UNIVERSITÉS

Les relations que le Défenseur des droits entretient avec le monde académique irriguent l'ensemble de son action et contribuent à nourrir ses analyses, ses recommandations et ses interventions.

#### 1. Le prix de thèse 2025 du Défenseur des droits

Depuis 2015, le prix de thèse du Défenseur des droits récompense chaque année des travaux menés dans une discipline de sciences humaines et sociales (droit, économie, géographie, histoire, sociologie, anthropologie, science politique, etc.) et portant sur l'une de ses missions.



Le prix est attribué par un jury composé de personnalités issues du monde universitaire. En 2025, le jury du prix de thèse était composé de Pierre-Yves BAUDOT (professeur de sociologie, Université Paris-Dauphine), Lucie CLUZEL-METAYER (professeure de droit public, Université Paris-Nanterre), Thierry DELPEUCH (chercheur CNRS, Université Grenoble Alpes), Pascale DEUMIER (professeure de droit privé, Université Jean Moulin Lyon 3), Danièle LOCHAK (professeure émérite de droit public, Université Paris-Nanterre), Élise PALOMARES (professeure de sociologie, Université de Rouen), Delphine THARAUD (professeure de droit privé et sciences criminelles, Université de Limoges), Vincent TIBERJ (professeur de sociologie politique, Sciences Po Bordeaux), Pascal TISSERANT (maître de conférences en psychologie sociale, Université de Lorraine - Metz) et Arthur VUATTOUX (maître de conférences en sociologie, Université Sorbonne Paris Nord).

En 2025, le prix de thèse a été remis à deux lauréats :

- Alice PAVIE, pour sa thèse de sociologie intitulée « L'égalité des chances comme prestation. Enjeux économiques et symboliques autour de la cause des élèves "méritant-es" de l'éducation prioritaire », réalisée sous la direction de Philippe VITALE et Laure BERENI et soutenue le 26 avril 2024 à Aix-Marseille Université.

La thèse questionne les « politiques d'égalité des chances » qui reposent sur les dispositifs de mentorat proposés aux élèves scolarisés dans les environnements défavorisés considérés comme méritants sur la base de qualités supposées ou anticipées. Elle met

en évidence que ces politiques d'égalité des chances constituent davantage une « politique symbolique », reposant sur la volonté des écoles et des prestations différentes (selon les établissements et les académies) et que ces dispositifs, bien que portés par un discours de justice sociale, créent paradoxalement une segmentation des élèves et une « inversion de la dette scolaire » en substituant au principe de compensation collective territoriale une logique individuelle d'octroi de ressources supplémentaires sur la base de qualités préexistantes.

- Raphaël PERRIN, pour sa thèse de sociologie intitulée « Les médecins et l'avortement. Sociologie de la domination médicale », réalisée sous la direction Maud GELLY et Anne PAILLET et soutenue le 11 décembre 2024 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

En croisant sociologie structurale du travail, sociologie de la santé et sociologie politique de la domination, cette thèse analyse la capacité des médecins à « contrôler » les modalités des soins et des prises en charge. Sur le plan empirique, elle constitue ainsi une contribution centrale à la compréhension de l'ineffectivité partielle du droit à l'avortement et à l'objectivation du rapport que les médecins entretiennent à l'avortement. Sur le plan théorique, elle défend l'idée d'un rapport social spécifique de domination médicale dont elle analyse les formes concrètes, la banalisation, la reproduction et les transformations. Dans une perspective intersectionnelle, elle montre comment des inégalités sanitaires et, plus largement, sociales sont produites par l'institution médicale, au croisement de la domination médicale et des autres rapports de pouvoir.

## 2. Les cliniques du droit

En 2025, le Défenseur des droits a noué un partenariat avec six cliniques juridiques : les facultés de droit de Lyon 3, Grenoble, Clermont-Ferrand et Poitiers ainsi que celles de l'IEP de Paris (deux cliniques : « Accès aux droits » et « Migrations »).

Ce partenariat comporte deux volets : l'un dédié à la sensibilisation des étudiants au rôle

et missions de l'institution ; l'autre, à l'accueil d'étudiants membres des cliniques dans le cadre d'un stage pour la réalisation d'une étude portant sur une problématique spécifique à laquelle est confrontée l'institution. Dans ce cadre, 30 étudiants ont analysé les situations dans lesquelles les sollicitations des délégués du Défenseur des droits demeurent sans réponse de la part des administrations.

## 3. Les rencontres organisées au sein du Défenseur des droits

Les agents du Défenseur des droits rencontrent régulièrement des chercheurs afin d'échanger sur leurs travaux et ainsi enrichir les analyses juridiques de l'institution.

Par exemple, des chercheurs allemands, accompagnés par Jules LEPOUTRE, professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, ont souhaité rencontrer le Défenseur des droits dans le cadre de leurs travaux sur la naturalisation des réfugiés en Allemagne. Cette rencontre, qui s'est tenue le 16 septembre 2025, a tout d'abord permis d'échanger, dans une perspective de droit comparé, sur les législations en vigueur en France et en Allemagne. La rencontre a été l'occasion pour le Défenseur des droits de dresser un panorama des difficultés rencontrées par les personnes réfugiées souhaitant acquérir la nationalité française.

Dans ce cadre, le pôle « Justice et libertés » du Défenseur des droits a rappelé les difficultés liées à la dématérialisation des procédures et aux délais de traitement des demandes de naturalisation. Plus spécifiquement, si les personnes réfugiées sont dispensées de la condition de durée de résidence sur le territoire français, elles demeurent confrontées aux délais de l'OFPPRA dans la reconstitution et la délivrance de leurs actes d'état civil, pièces exigées dans le cadre d'une demande de naturalisation. En outre, dans le cadre de la procédure de naturalisation, il leur est souvent demandé de produire certains documents étrangers d'identité ou d'état civil qu'ils ne peuvent produire. En effet, ces documents sont uniquement conservés par l'OFPPRA, et la délivrance de nouveaux documents nécessiterait d'entrer en contact avec le pays d'origine, avec le risque de ne plus bénéficier du statut de réfugié.

En complément de ces échanges ponctuels, le Défenseur des droits organise depuis fin 2020 des « Rencontres des savoirs » à destination de ses agents et délégués. Ces rendez-vous visent à approfondir des notions clés, à éclairer des problématiques spécifiques et à actualiser les connaissances des agents et délégués. Ils font intervenir des juristes, des sociologues, des responsables associatifs ou des acteurs des politiques publiques, mobilisés pour partager leur expertise ou présenter des travaux récents. En 2025, trois rencontres ont ainsi été organisées sur des thématiques variées : la dignité, la laïcité et les restrictions de l'espace civique et atteintes aux libertés associatives.

#### 4. Des interventions auprès des étudiants et des chercheurs

Outre les interventions faites dans les universités partenaires dans le cadre des cliniques du droit, la Défenseure des droits, ses adjoints, ainsi que les agents de l'institution, sont régulièrement sollicités pour participer à de nombreuses manifestations scientifiques organisées hors les murs de l'institution.

En 2025, la Défenseure des droits a ainsi pris part à plusieurs événements académiques majeurs, illustrant la place centrale de l'institution dans la réflexion collective sur les droits et l'État de droit.

À l'occasion des 80 ans de l'Institut national d'études démographiques (INED), dont elle a ouvert l'événement de célébration, la Défenseure des droits a salué le rôle essentiel de la recherche publique dans la compréhension des inégalités et des discriminations, rappelant la contribution déterminante des enquêtes comme Trajectoires et Origines et l'importance d'un recensement mieux outillé pour mesurer les réalités sociales.

Marraine de la rentrée solennelle de l'École de droit de la Sorbonne, elle a souligné la responsabilité des futurs juristes dans la défense des droits et des libertés, insistant sur la dignité comme fondement de la démocratie et sur la nécessité de rendre les droits effectifs pour toutes et tous. En étant également la marraine de la première rentrée solennelle

de l'École de droit de Toulouse, elle a rappelé l'exigence d'un service public accessible et respectueux, alertant sur l'éloignement croissant des droits lié aux défaillances administratives et à la fragilisation des services publics.

Le 26 novembre 2025, la Défenseure des droits est également intervenue au Collège de France. Dans son discours intitulé « La pensée en action », Claire HÉDON a rendu hommage à l'œuvre de Paul BOUCHET, ancien président d'ATD Quart Monde, et de Mireille DELMAS-MARTY, professeure de droit à l'origine du concept des forces imaginantes du droit. Prenant appui sur plusieurs décisions du Défenseur des droits, elle a rappelé que la dignité humaine constitue le fondement de toute norme juridique et guide l'action quotidienne de l'institution.

À travers ces interventions diverses, la Défenseure des droits a réaffirmé son engagement à promouvoir une véritable culture démocratique des droits, fondée sur la connaissance, l'égalité et l'effectivité des protections garanties par la République.

Lors de son déplacement en Corse du 27 au 30 avril, la délégation accompagnant la Défenseure des droits, le pôle régional PACA Corse, est intervenue à l'Université de Corte, où elle a pu présenter les missions de l'institution aux étudiants et enseignants, et échanger sur les enjeux liés à la défense des droits et des libertés. Elle s'est également rendue à l'Institut régional d'administration de Bastia, pour sensibiliser les élèves administrateurs aux conséquences de la dématérialisation des services publics sur l'accès aux droits.

Pour faire mieux connaître le Défenseur des droits et son action en matière de lutte contre les discriminations, le pôle régional Grand Est a par exemple organisé deux séminaires à destination des étudiants du Master international en sciences de l'éducation inclusive de l'université de Lorraine et des étudiants du Master droit européen des droits de l'Homme de l'université de Strasbourg. À Strasbourg, le 28 janvier 2025, le professeur de droit public Benjamin LECOQ-PUJADE et le pôle régional ont donné une conférence sur le Défenseur des droits pour permettre aux étudiants d'appréhender concrètement le

rôle, les missions et moyens de l'institution. En 2025, le pôle régional a également organisé quatre sessions de formation sur la non-discrimination pour les référents égalité, parité, diversité et lutte contre les discriminations des universités de Strasbourg et de Lorraine. Le 26 février 2025, une convention a même été signée entre l'université de Lorraine et le pôle régional Grand Est pour installer les permanences de délégués sur les campus du Saulcy à Metz.

En juin, le réseau territorial du Défenseur des droits a participé en tant que membre du jury au concours d'éloquence sur le thème de la discrimination des femmes organisé par l'université Picardie Jules Verne. En novembre, la cheffe du pôle régional Haut-de-France est intervenue sur le thème de l'égalité femmes-hommes lors d'une table ronde organisée par une association étudiante de cette même université. Cet événement, comme beaucoup d'autres, a été l'occasion de rappeler les compétences de l'institution et de sensibiliser le public aux travaux du Défenseur des droits dans ce domaine.

## **D. L'ACTION DU DÉFENSEUR DES DROITS À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE**

L'action du Défenseur des droits s'inscrit également dans un cadre international et européen, notamment à travers sa contribution aux mécanismes internationaux de protection des droits, ainsi que par son engagement au niveau européen, tant auprès de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe.

### **1. Au niveau international**

Les 23 et 24 avril 2025, avait lieu à Genève le 8<sup>e</sup> examen périodique de la France par le Comité contre la torture des Nations unies<sup>44</sup>. Les observations finales rendues par le Comité, le 30 avril 2025, ont rejoint de nombreuses recommandations du Défenseur des droits.

Pour éclairer les travaux du Comité, la Défenseure des droits lui avait adressé une contribution en mars 2025. Le Comité est en effet revenu sur de nombreux points de

préoccupation du Défenseur des droits : les garanties juridiques fondamentales pour les personnes privées de liberté, la lutte contre la traite des êtres humains, la protection des droits des personnes intersexuées, le droit d'asile et le non-refoulement, les conditions de détention, la rétention administrative et la détention dans les zones d'attente.

D'autres recommandations en matière de déontologie rejoignent celles de l'institution sur l'usage excessif de la force par les forces de l'ordre et les contrôles d'identité. De plus, sur le maintien de l'ordre, le Comité a recommandé de réexaminer l'opportunité d'autoriser les forces de l'ordre à utiliser des armes intermédiaires et de s'assurer du port systématique et visible de l'identifiant RIO. Enfin, le Comité a recommandé la mise en place d'un mécanisme effectif de contrôle judiciaire et de traçabilité des contrôles d'identité. Cela correspond à l'une des recommandations que la Défenseure des droits porte en vue de lutter contre les contrôles d'identité discriminatoires. Le Comité a demandé au gouvernement de répondre dès 2026 à un certain nombre de recommandations et fixé au 2 mai 2029 la date limite pour la remise du neuvième rapport périodique de la France.

### **2. Au niveau européen**

La Défenseure des droits est intervenue le 11 juin à Bruxelles, lors d'une conférence organisée par Equinet (réseau regroupant les organismes chargés de lutter contre les discriminations) et Unia (l'homologue belge du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations). Cette conférence marquait l'anniversaire de trois textes européens majeurs pour l'égalité : la directive 2000/43 du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000.

Ces trois textes ont été déterminants pour la mise en place de cadres juridiques et de politiques nationales en faveur de l'égalité et

de la lutte contre les discriminations au sein des États de l'Union européenne. La directive 2000/43 a également permis la création d'organismes nationaux de lutte contre les discriminations pour les pays qui n'en disposaient pas encore.

La conférence a aussi permis d'aborder d'autres outils adoptés depuis, comme la directive sur la transparence des rémunérations, celle sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, celle sur la présence des femmes dans les conseils d'administration, ainsi que les nouvelles stratégies de l'Union pour l'égalité. Les participants ont également pu échanger sur les directives sur les normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité (*directive on standards for equality bodies*) qui sont en phase de transposition dans les différents États membres.

Le Défenseur des droits s'est largement investi dans les travaux conjoints entre Equinet et la Commission européenne afin d'avancer sur la préparation de la transposition des directives dites « standards » dans les cadres juridiques nationaux. En effet, après l'adoption de la directive, un groupe de travail d'experts a été créé et suivi de plusieurs réunions auxquelles le Défenseur des droits a participé en lien avec Equinet. La Commission a par la suite engagé un travail sur l'acte d'exécution des directives ainsi que sur le projet relatif aux indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre de la directive (art. 18). Le Défenseur des droits a eu l'occasion, avec quelques autres organismes, de tester ces indicateurs et d'en faire un retour à la Commission européenne.

Tous ces textes européens viennent consolider les protections juridiques dont peuvent bénéficier les personnes confrontées aux discriminations dans les États membres.

Malgré ces progrès, les participants à la Conférence ont pu partager leurs préoccupations sur les obstacles qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre de ces normes dans leurs pays respectifs.

Dans son intervention, Claire HÉDON s'est exprimée plus particulièrement sur les difficultés de lutter contre les discriminations

fondées sur l'origine et la religion dont elle a pu faire état dans son dernier rapport annuel.

Cette conférence a été l'occasion pour la Défenseure des droits d'échanger avec plusieurs de ses homologues européens et de rencontrer la Commissaire européenne à l'égalité, Hadja LAHBIB.

## Règlement IA et Equinet

Identifié comme l'une des autorités de protection des droits fondamentaux au titre des dispositions du règlement européen sur l'intelligence artificielle (IA) adopté par l'UE en 2024 (art. 77), le Défenseur des droits a contribué, à travers des échanges animés par la direction générale des entreprises, à préciser les modalités de coopération à venir aux côtés des autres autorités de protection des droits fondamentaux, et en lien avec les autorités de surveillance du marché. Certaines dispositions de ce règlement sont aujourd'hui remises en question par la proposition de la Commission, en novembre 2025, d'un « règlement omnibus numérique sur l'IA ».

Au niveau européen, le Défenseur des droits modère un groupe de travail dédié à l'IA du réseau Equinet qui, par une série de séminaires, une conférence sur IA, handicap et âge, un atelier ainsi que des publications, a outillé ses membres sur les modalités de traitement des discriminations algorithmiques.

À l'échelle du Conseil de l'Europe, George PAU-LANGEVIN, adjointe chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, a également participé à la réunion annuelle de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) qui s'est tenue les 23 et 24 novembre 2025 au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Le Président de l'ECRI, Bertil COTTIER, mais également le Commissaire aux droits de l'Homme, Michael O'FLAHERTY, et la juge Katerina SIMACKOVA, présidente de section à la Cour européenne des droits de l'Homme, se sont interrogés sur le recul de la démocratie en Europe qui se caractérise par l'érosion constante

des principes visant les droits humains et l'égalité, et la remise en cause des institutions démocratiques par des acteurs indépendants. S'ajoutent à ce contexte une utilisation des nouvelles technologies, et en particulier de l'IA, parfois non conforme aux principes des droits fondamentaux, des disparités économiques croissantes et des discours de haine, notamment sur les réseaux sociaux. Cette accentuation des inégalités et ces attaques contre l'égalité des droits, vise particulièrement certains groupes sociaux comme les Roms et les Gens du voyage, les personnes noires ou d'ascendance africaine, les réfugiés, ou les personnes issues de l'immigration, juives ou musulmanes. Dans un tel contexte, la Commissaire à l'égalité de la Commission européenne, Hadja LAHBIB, a insisté sur l'importance des directives dites « standards » et les garanties en termes d'indépendance de pouvoirs et de moyens qu'elles visent.

Les 17 et 18 mars 2025, Céline ROUX, adjointe en charge de la déontologie des forces de sécurité, est intervenue avec ses homologues du réseau IPCAN (*Independent Police Complaint's Authority Network*, réseau des autorités indépendantes en charge de plaintes à l'encontre de la police), à une conférence organisée par le réseau police du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Cette troisième rencontre du réseau du Conseil de l'Europe réunissait des représentants des forces de l'ordre et des experts internationaux autour du thème « Des normes à l'action : le rôle des forces de l'ordre dans la prévention des féminicides et des violences faites aux femmes ». Les participants ont ainsi pu échanger sur la notion de féminicide – le meurtre de femmes en raison de leur genre – et plus largement des violences sexuelles, sexistes et intrafamiliales. La conférence a exploré les normes internationales et celles du Conseil de l'Europe, ainsi que les moyens de les traduire en méthodes de travail et en actions concrètes pour les forces de l'ordre, offrant ainsi une occasion de partager les bonnes pratiques et de développer des mesures de prévention efficaces. Pour le Défenseur des droits, cela a été l'occasion de partager les constats de l'étude sur l'accueil en commissariat et en brigades de gendarmerie



s'agissant des victimes de violences sexuelles, sexistes et intrafamiliales.

L'adjointe en charge de la déontologie des forces de sécurité, ainsi que la conseillère pour les affaires européennes et internationales, sont également intervenues lors du séminaire fermé organisée par Europol intitulée « Les droits fondamentaux au cœur du travail policier », qui s'est tenu les 20 et 21 février 2025 au siège d'Europol. L'événement avait pour objectif de réunir des experts à la fois en matière de droits fondamentaux, mais également issus des forces de sécurité et des affaires intérieures des États membres, des institutions européennes et des organisations gouvernementales, afin d'échanger sur le respect des droits fondamentaux dans le travail policier.

Plusieurs thèmes y ont été abordés : de quelle façon les activités policières peuvent-elles entraîner des violations en matière de droits fondamentaux ; comment identifier les causes de ces violations et les prévenir ? Enfin, a été abordée la question de l'usage des nouvelles technologies en matière de sécurité et des risques présentés pour la protection des droits fondamentaux des personnes. Ce séminaire a été l'occasion pour le Défenseur des droits de faire part de ses travaux en la matière ainsi que de ceux du réseau IPCAN qu'il coordonne. Europol souhaite renouveler ces rencontres tous les deux ans et constituer un réseau d'experts sur le sujet.

### 3. LES RESSOURCES DU DÉFENSEUR DES DROITS

La progression du nombre de réclamations se conjugue à une sous-dotation chronique des moyens alloués à l'institution, comme le mettent en exergue les comparaisons à l'échelle européenne et internationale avec des institutions analogues. Rapporté à sa population, le budget du Défenseur des droits figure parmi les plus faibles d'Europe. La Défenseure des droits attire régulièrement l'attention des pouvoirs publics à ce sujet. Par les missions que lui confère la Constitution, le Défenseur des droits contribue, *via* la résolution des litiges, au maintien de la cohésion sociale et à l'apaisement des tensions qui traversent le pays.

#### A. LES RESSOURCES HUMAINES

L'institution place sa politique de ressources humaines au cœur de ses préoccupations dans un double objectif d'attractivité et de reconnaissance de l'investissement des agents. La spécificité et la force du Défenseur des droits reposent notamment sur la complémentarité de l'action des agents de l'institution et des délégués bénévoles.

En 2025, plusieurs évolutions significatives sont intervenues dans le domaine des ressources humaines.

#### 1. La mise en place de la protection sociale complémentaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, les personnels du Défenseur des droits bénéficient d'une nouvelle prestation sociale mise en place par l'État. Ils ont, en effet, désormais accès à une couverture complémentaire d'une partie de leurs frais de santé et de prévoyance, en bénéficiant d'une participation financière de leur employeur.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique de 2019, de l'accord interministériel relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident et enfin,

de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès).

#### 2. L'accompagnement par l'ARACT

Le Défenseur des droits a souhaité se faire accompagner dans le cadre d'une réflexion concernant la qualité de vie et les conditions de travail de ses agents.

Cette démarche poursuit l'objectif d'articuler les réflexions sur la charge de travail en les reliant aux questions du sens de l'action exercée au sein de l'institution, aux conditions et au contenu du travail.

À la suite d'une procédure de mise en concurrence, le Défenseur des droits a retenu l'ARACT (Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail) Île-de-France. L'accompagnement va se poursuivre en 2026.

#### 3. L'élaboration du rapport social unique

Le Défenseur des droits a publié son rapport social unique au titre de l'année 2024 après qu'il a été voté au comité social d'administration du 22 septembre 2025. Ce document représente une photographie des données sociales de l'institution au 31 décembre 2024, regroupées au sein de 10 thématiques (emploi, recrutement, parcours professionnels, formation, rémunérations, santé et sécurité au travail, organisation du travail et amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, action sociale et protection sociale, dialogue social, discipline). Il permet également de présenter les orientations de la politique RH de l'institution ainsi que les évolutions de ses effectifs et de leurs profils professionnels.

#### 4. Le développement de l'accompagnement des agents par la supervision

Cette pratique a pour objectif, en s'appuyant sur des situations concrètes et quotidiennes, d'offrir un espace de partage aux professionnels qui, dans le cadre de leurs fonctions, traitent de situations humainement complexes.

Les objectifs pour chaque participant sont de :

- Confronter sa pratique à celles de leurs collègues et rompre l'isolement professionnel si besoin ;
- Trouver la juste distance avec les situations rencontrées et leurs résonances personnelles et collectives ;
- Trouver des clés pour dépasser d'éventuelles difficultés professionnelles ;
- Mettre à distance des situations complexes rencontrées ;
- Apprendre d'une situation et mettre en œuvre des actions correctives, mutualiser des approches.

Plusieurs pôles de l'institution en bénéficient.

## 5. L'élaboration d'un livret d'accueil

La qualité de l'accueil est essentielle pour toute nouvelle personne qui intègre l'institution, que ce soit en tant qu'agent ou stagiaire. Afin de renforcer cette qualité, un livret a été rédigé et publié en 2025. Ce livret d'accueil, disponible sur l'intranet, donne à la fois des repères et les informations indispensables pour démarrer autant que pour poursuivre ses missions au Défenseur des droits. Il constitue un *vademecum* utile à conserver et à consulter à chaque question relative aux sujets structurants de la vie dans l'institution.

## 6. L'égalité femmes/hommes en interne

En juin 2024, la Défenseure des droits a nommé sa nouvelle référente égalité professionnelle. Elle a pour rôle de veiller au respect et de promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en interne.

Elle participe à l'actualisation et à la mise en œuvre du plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en lien avec les ressources humaines. Elle participe également au recueil des signalements des actes de violences, de discriminations et de harcèlements, et propose des actions de sensibilisation et de formation à destination des agents sur l'égalité professionnelle et les violences sexistes et sexuelles.

La référente a mené des actions de sensibilisation, notamment autour du 8 mars (Journée internationale des droits des femmes) et du 25 novembre (Journée mondiale pour l'élimination des violences à l'égard des femmes).

Avec le comité Égalité interne à l'institution, la référente a proposé un séminaire de sensibilisation interne autour des inégalités professionnelles femmes – hommes, axé sur la parentalité et plus largement sur l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Le séminaire avait pour objectif de rendre compte des multiples impacts de l'arrivée d'un enfant sur la carrière et la vie professionnelle des femmes : inégalités salariales, discriminations et biais de genre, réduction des opportunités de carrière, ajustement du temps de travail. Les différentes interventions ont par ailleurs souligné l'importance de neutraliser ces impacts négatifs et de mieux soutenir les mères, en particulier lorsqu'elles sont en situation de monoparentalité.

Ces différentes actions soulignent l'engagement constant de l'institution en faveur de l'égalité professionnelle.

## B. LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

À l'image des précédents exercices, et dans un contexte budgétaire contraint, l'objectif de l'année 2025 a été de s'assurer du pilotage et de la consommation optimisée des moyens mis à disposition, qu'il s'agisse des moyens humains (plafond d'emplois et schéma d'emplois) ou des crédits pour les dépenses de personnel et de fonctionnement portés sur le programme 308 « Protection des droits et des libertés » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». Cet objectif a de nouveau été rempli grâce aux efforts entrepris et à une gestion exigeante des ressources de l'institution.

### Une question à...

#### Denis HENNEQUIN

Chef du pôle « Finances et affaires générales » du Défenseur des droits

#### Quels sont les enjeux actuels en matière financière pour le Défenseur des droits ?

« La situation des finances publiques est une source importante de préoccupation. Le Défenseur des droits doit s'adapter à ce contexte, malgré la hausse continue des réclamations et des dossiers à traiter.

Le premier enjeu est de maintenir nos emplois, si possible les renforcer, tout en s'assurant du niveau suffisant de la masse salariale. Il s'agit de pouvoir conserver une forte attractivité, afin d'attirer des profils spécialisés et expérimentés.

Le deuxième enjeu est de rationaliser les besoins de fonctionnement. La hausse des effectifs des délégués et des agents du siège s'est accompagnée paradoxalement d'économies à réaliser en gestion 2025 à hauteur d'environ 500 000 €. Afin de pouvoir conserver notre capacité à moderniser et à communiquer, nos dépenses doivent être interrogées, priorisées, voire parfois modérées.

Le troisième et dernier enjeu est de construire et utiliser des outils efficaces de pilotage financier permettant d'informer, échanger et accompagner les décisions.

Grâce à ces outils, la consommation de nos budgets a été optimale en 2025. Cette capacité à maîtriser notre plafond d'emplois et nos dépenses doit permettre d'appuyer nos demandes budgétaires dans le cadre des lois de finances à venir. »

### 1. L'exécution du plafond d'emplois et du schéma d'emplois

Le Défenseur des droits a bénéficié en loi de finances 2025 d'un plafond d'emplois augmenté de 6 ETPT, passant de 256 ETPT en 2024 à 262 ETPT en 2025, et d'un schéma d'emplois de +3 ETP. Ces trois postes ont été pourvus dans l'année.

#### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par statut, 2025

Plafond d'emplois en ETPT		Plafond d'emplois
Titulaires	Catégorie A+	11
	Catégorie A	17
	Catégorie B	7
	Catégorie C	3
	Sous-total	38
Contractuels		225
Total		263

#### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par genre, 2025

	2025	
	Nombre d'agents	%
Femmes	196	75 %
Hommes	67	25 %
Total	236	100 %

### Répartition du plafond d'emplois des ETP de l'institution par catégorie et genre, 2025

Catégories	Femmes			Hommes			Effectif global	Répartition effectif
	Nombre	% F	% F/F	Nombre	% H	% H/H	Nombre	%
A+	35	65	18	19	35	28	54	21
A	123	75	63	41	25	61	164	62
B	31	86	16	5	14	7	36	14
C	7	78	4	2	22	3	9	3
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>75 %</b>	<b>100 %</b>	<b>67</b>	<b>25 %</b>	<b>100 %</b>	<b>263</b>	<b>100 %</b>

## 2. L'exécution des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement

Le Défenseur des droits a bénéficié en loi de finances 2025 de 30,93 M€ sur le programme 308 dont 22,03 M€ pour les dépenses de personnel (71 %) et 8,90 M€ pour les dépenses de fonctionnement (29 %). Les crédits disponibles en fin de gestion 2025 s'élèvent à 30,19 M€ sur le programme 308 dont 21,67 M€ pour les dépenses de personnel (72 %), 8,53 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 8,43 M€ en crédits de paiement (CP) pour les dépenses de fonctionnement (28 %).

Pour les dépenses de personnel, la consommation des crédits s'élève à 21,04 M€ en AE/CP, soit un taux de consommation de 97 %.

Pour les dépenses de fonctionnement, la consommation des crédits s'élève à 8,50 M€ en AE et 8,41 M€ en CP, soit un taux de consommation de 100%. La saturation de la consommation des AE traduit les tensions sur les besoins liés à l'activité 2025 du Défenseur des droits.

## 3. La répartition des dépenses de fonctionnement 2025

L'indemnisation des délégués territoriaux, le fonctionnement courant avec les centres d'appels téléphoniques, la gestion des sites internet et de l'informatique, ainsi que les actions de promotion des droits, la communication, les partenariats et les événements portent l'essentiel des dépenses de fonctionnement en 2025.

### Ressources et exécution budgétaires, 2025

En €	Programme 308 (dépenses métier)				
	Dépenses personnel (Titre 2)	Autres dépenses (hors Titre 2)		Total Titre 2 + Hors titre 2	
		AE=CP	AE	CP	AE
<b>Budget loi de finances initial</b>	22 033 530	8 902 242	8 902 242	30 935 772	30 935 772
<b>Budget mis à disposition</b>	21 666 362	8 525 268	8 425 268	30 191 630	30 091 630
<b>Budget consommé</b>	21 037 755	8 497 460	8 413 043	29 535 215	29 450 798
<b>Taux d'exécution sur crédits</b>	<b>97 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>98 %</b>	<b>98 %</b>

### Répartition des dépenses de fonctionnement de l'institution, 2025

Type de dépenses	%
Indemnisation des délégués territoriaux	42 %
Fonctionnement courant (avec les centres d'appels téléphoniques)	19 %
Sites internet et informatique	17 %
Promotion des droits, communication, partenariats, événements	13 %
Études et sondages	5 %
Gratification stagiaires	3 %
Remboursement agents mis à disposition	1 %

## C. LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

Quatre objectifs principaux ont été poursuivis pour améliorer l'écosystème numérique de l'institution en 2025.

### 1. Permettre la saisine du Défenseur des droits par plus de publics

Deux projets ont été menés pour étendre le périmètre de la saisine en ligne du Défenseur des droits :

- La modification du formulaire en ligne : elle permet de lancer une alerte auprès du Défenseur des droits ou de lui demander à être protégé en tant que lanceur d'alerte. Le nouveau formulaire facilite la saisine en ligne et guide son auteur en le renseignant sur les informations et pièces utiles à l'examen de sa demande. Ce dispositif a permis à près de 180 lanceurs d'alertes d'être accompagnés par le pôle « Droits des lanceurs d'alerte », ce qui représente près de 60% des réclamations reçues par le pôle à partir de la mise en ligne du formulaire en juillet 2025.
- La finalisation de la mise en conformité RGAA (Référentiel Général d'Amélioration de l'Accessibilité) des formulaires de saisine : il s'agit de les rendre 100 % accessibles pour les publics en situation de handicap visuel.

### 2. Améliorer la performance des outils internes

L'application de gestion des dossiers numérisés AGORA a fait l'objet de plusieurs évolutions afin d'améliorer l'expérience quotidienne des agents et délégués, principalement en simplifiant des fonctionnalités existantes et en facilitant le traitement des saisines que reçoit la direction « Protection des droits, Relations avec les usagers ».

Un nouvel intranet est également en cours de conception, avec la participation d'agents et de délégués afin de garantir une expérience utilisateur répondant à l'ensemble des besoins métier. Ce nouvel outil permettra de mettre en place de nouvelles pratiques de travail, plus collaboratives.

Enfin, l'institution a fait l'acquisition d'infrastructures qui lui permettront de déployer un système d'intelligence artificielle interne en 2026, qui aura pour objectif d'améliorer les recherches documentaires internes pour les agents et délégués de l'institution.

### 3. Former et sensibiliser les équipes métier aux enjeux numériques

L'équipe « transformation numérique » du Défenseur des droits a mis en place des formations internes afin de sensibiliser l'ensemble des agents aux enjeux numériques et leur permettre d'adopter de nouveaux

réflexes utiles à leur quotidien : cybersécurité, utilisation de l'intelligence artificielle, technologies juridiques (*LegalTech*), etc.

#### **4. S'inscrire dans un écosystème numérique public**

Les enjeux de transformation numérique sont communs à de nombreuses administrations publiques. Afin de partager les ressources et savoirs, l'institution participe à des instances inter-institutionnelles, comme :

- Un comité « intelligence artificielle » rassemblant l'ensemble des autorités administratives indépendantes et permettant de partager les travaux et bonnes pratiques liées à la mise en œuvre de projets relatifs à l'intelligence artificielle dans chaque institution : déploiement d'outils d'IA internes, formations des agents, etc. ;

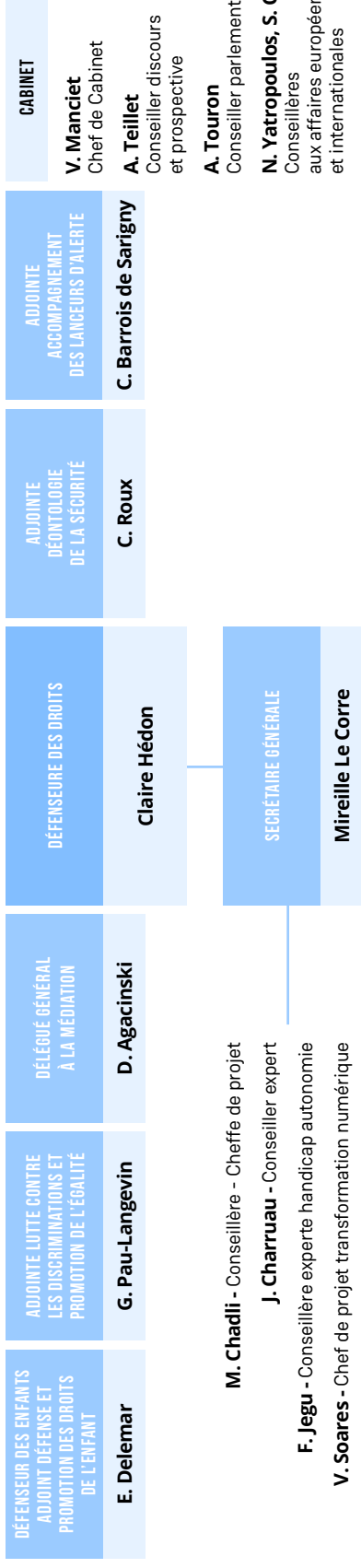
- La communauté « Alliance », animée par la direction interministérielle du numérique (DINUM), qui est une communauté de pratique et d'entraide visant à favoriser l'adoption de l'IA dans l'État ;

- L'observatoire « Vos Démarches Essentielles » de la DINUM, qui évalue en continu la qualité des services publics numériques, identifie les améliorations possibles et accompagne les ministères à les mettre en œuvre, et dont la saisine du Défenseur des droits fait partie.

Enfin, plusieurs services du Défenseur des droits ont participé à l'évènement « Numérique en commun[s] » organisé par l'agence nationale de la cohésion du territoire (ANCT) à Strasbourg le 29 et 30 octobre 2025.

## Annexe 1

# ORGANIGRAMME DE L'INSTITUTION - Avril 2026



## Annexe 2

### COLLÈGES

Conformément à l'article 11 de la loi organique du 29 mars 2011, la Défenseure des droits est assistée de trois collèges consultatifs qui se réunissent régulièrement pour donner leur avis sur les travaux de l'institution, et en particulier les projets de décision. Les membres des collèges sont nommés pour leur expertise par les présidents des assemblées parlementaires, le président du Conseil économique, social et environnemental, le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour, ainsi que le vice-président du Conseil d'État. Ils apportent un indispensable regard extérieur et pluridisciplinaire, grâce à leurs expériences de juristes, d'élus, de hauts fonctionnaires, de praticiens, d'universitaires, etc.

#### **Le collège « Défense et promotion des droits de l'enfant »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant (art. 14 de la loi organique n° 2011-333 relative au Défenseur des droits). Éric DELEMAR, adjoint de la Défenseure des droits, Défenseur des enfants, est le vice-président de ce collège composé de six membres, qui se sont réunis à trois reprises en 2025.

Ce collège a notamment été consulté sur des projets de décisions concernant l'école (déc. n° 2025-045 relative au traitement par les services académiques de dénonciation de faits de violences de la part d'une enseignante sur un élève de CM1 et déc. n° 2025-048 relative à l'exclusion d'une enfant de 13 ans d'un établissement privé d'enseignement sous contrat avec l'État).

Par ailleurs, un échange a porté sur la nécessité pour l'institution de préparer des recommandations sur les amendes forfaitaires pour mineurs de moins de treize ans, particulièrement dans les transports.

Enfin, les membres de ce collège ont également apporté leur contribution aux travaux sur le rapport annuel relatif aux droits de l'enfant consacré en 2025 au droit des enfants à une justice adaptée.

#### **M. Jérôme BIGNON**

*Jusqu'à juin 2025*

Membre honoraire du Parlement,  
avocat honoraire

*Désigné par le Président du Sénat*

#### **Odette-Luce BOUVIER**

Conseillère à la Cour de cassation

*Désignée par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour*

#### **Samuel COMBLEZ**

Psychologue de l'enfance et de l'adolescence

Directeur général adjoint de l'Association e-Enfance

Directeur du 3018

*Désigné par le Président de l'Assemblée nationale*

#### **Pascale COTON**

Vice-Présidente du CESE

Vice-Présidente de la CFTC

*Désignée par le Président du Conseil économique, social et environnemental*

#### **Élisabeth LAITHIER**

Maire-Adjointe honoraire à Nancy

Présidente du comité de filière petite enfance

Ambassadrice du service public de la petite enfance (SPPE)

*Désignée par le Président du Sénat*

#### **Marie-Rose MORO**

Professeure de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent

Cheffe de service de la Maison des adolescents de l'Hôpital Cochin

*Désignée par le Président de l'Assemblée nationale*

## **Le collège « Déontologie de la sécurité »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de déontologie dans le domaine de la sécurité (art. 13 de la loi organique n° 2011-333 relative au Défenseur des droits). Céline ROUX, adjointe de la Défenseure des droits, en charge du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité, est la vice-présidente de ce collège composé de huit membres, qui se sont réunis à quatre reprises en 2025.

La Défenseure des droits accorde une grande importance au débat et au caractère collectif de la prise de décision. Ainsi, toutes les décisions relevant de la déontologie des forces de sécurité ont été soumises à ce collège.

Quelques affaires individuelles ont été l'occasion d'échanges sur la nécessité de recommander des poursuites disciplinaires ou de se limiter à une recommandation de simple rappel à la loi des agents mis en cause (déc. n° 2025-066 sur les circonstances dans lesquelles des réclamants ont été évacués d'un pont qu'ils occupaient dans le cadre d'une action revendicative ou déc. n° 2025-187 sur des procédés d'identification de ressortissants étrangers attentatoires à la dignité humaine).

D'autres débats ont par exemple porté sur l'usage de certains moyens de contraintes utilisés à l'encontre de ressortissants étrangers soumis à une obligation de quitter le territoire, comme un casque, une ceinture ventrale ou des bandes-velcro (déc. n° 2025-127 relative au placement à l'isolement et à l'utilisation de moyens de contention à l'encontre d'une personne retenue en centre de rétention administrative et déc. n° 2025-128 relative à l'éloignement d'une personne étrangère, par voie aérienne, avec usage de la contrainte).

### **Claude BALAND**

Préfet honoraire

Ancien Directeur général de la Police nationale

*Désigné par le Président du Sénat*

### **Alain FOUCHÉ**

Sénateur honoraire de la Vienne

Ancien membre de la Cour de Justice de la République

*Désigné par le Président du Sénat*

### **Dominique de la GARANDERIE**

Avocate

Ancien Bâtonnier de Paris

*Désignée par le Président du Sénat*

### **Pascale MARTIN-BIDOU**

Maître de conférences en droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas

*Désignée par la Présidente de l'Assemblée nationale*

### **Yves NICOLLE**

Commissaire général honoraire

*Désigné par le Président de l'Assemblée nationale*

### **Olivier RENAUDIE**

Professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

*Désigné par le Président de l'Assemblée nationale*

### **Jacky RICHARD**

Conseiller d'État honoraire

*Désigné par le Vice-président du Conseil d'État*

### **Pierre VALLEIX**

Avocat général honoraire à la Cour de cassation

*Désigné par la première présidente de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour*

## **Le collège « Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité »**

La Défenseure des droits préside le collège qui l'assiste pour l'exercice de ses attributions en matière de lutte contre les discriminations (art. 15 de la loi organique n° 2011-133 relative au Défenseur des droits). George PAU-LANGEVIN, adjointe de la Défenseure des droits en charge de la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, est la vice-présidente de ce collège composé de huit membres, qui se sont réunis à trois reprises en 2025.

Les membres du collège ont échangé sur des dossiers de discriminations fondées sur la religion (déc. n° 2025-180 sur le port du voile d'une candidate libre convoquée aux épreuves du baccalauréat dans les locaux d'un établissement privé sous contrat d'association avec l'État). Certains membres de ce collège, en raison de leur expertise, ont par ailleurs contribué par leur relecture au rapport dédié à ces discriminations publié en décembre 2025.

Par ailleurs, outre la soumission au collège du projet de décision-cadre n° 2025-019 « Discrimination et harcèlement sexuel dans l'emploi privé et public : recueil du signalement et enquête interne », les membres ont été sollicités pour avis sur plusieurs autres projets relatifs à des faits de harcèlement (déc. n° 2025-028 relative au harcèlement moral discriminatoire et au harcèlement sexuel subi par un agent public et déc. n° 2025-183 sur le harcèlement sexuel et harcèlement discriminatoire intersectionnel fondé sur le sexe, l'origine et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique d'une travailleuse non salariée).

### **Toine BOURRAT**

Nommée en avril 2025 en remplacement de M<sup>me</sup> Karima SILVENT

Maire et ancienne sénatrice

Désignée par le Président du Sénat

### **Gwénaële CALVÈS**

Professeure de droit public à l'Université de Cergy

Désignée par le Président de l'Assemblée nationale

### **Stéphane CARCILLO**

Professeur affilié au Département d'Économie de Sciences Po

Chargé de la division emploi et revenus à l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)

Désigné par le Président du Sénat

### **Éric CÉDIEY**

Directeur d'ISM CORUM

Désigné par le Président de l'Assemblée nationale

### **Claire CHAGNAUD-FORAIN**

Conseillère départementale

Désignée par le Président du Sénat

### **Frédéric DIEU**

Nommé en septembre 2025 en remplacement de M<sup>me</sup> Véronique SLOVE

Conseiller d'État en détachement à la Cour de cassation en qualité de conseiller en service extraordinaire

Désigné par le premier président de la Cour de cassation

### **Marie-Françoise GUILHEMSANS**

Conseillère d'État honoraire

Désignée par le vice-président du Conseil d'État

### **Daniel SABBAGH**

Directeur de recherche à Sciences Po (CERI)

Désigné par le Président de l'Assemblée nationale

### Annexe 3

## COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

Les comités d'entente et de liaison sont des instances de concertation et de dialogue du Défenseur des droits avec la société civile. Ils se réunissent, autour de la Défenseure, deux fois par an et permettent d'échanger sur les actualités, préoccupations et recommandations des acteurs de terrain, de faire connaître les travaux et prises de position du Défenseur des droits et d'alimenter les réflexions sur les propositions de réformes et d'actions.

Il existe huit comités d'entente (avancée en âge, égalité femmes-hommes, handicap, LGBTI, origines, précarité, protection de l'enfance, santé) et deux comités de liaison, centrés sur la promotion de l'égalité au sein des pratiques professionnelles (acteurs de l'emploi et acteurs du logement privé).

Durant l'année 2025, 18 réunions de comités d'entente et de liaison ont eu lieu.

### COMPOSITION DES COMITÉS D'ENTENTE ET DE LIAISON

#### Comité d'entente « Avancée en âge » :

- Allô Maltraitance des Personnes Âgées et Majeures Handicapées (ALMA)
- Association française des aidants
- Association parisienne de solidarité familles et amis de personnes âgées et de leurs familles (ASFAPADE)
- Fédération 3977 contre les maltraitances
- Fédération Internationale des Associations des Personnes Âgées (FIAPA)
- Fédération Nationale des Associations de l'Aide Familiale Populaire (FNAAFP)
- Fédération nationale des associations et amis des personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF)
- France assos santé
- Générations Mouvement (Aînés Ruraux)

- Les petits frères des pauvres
- Monalisa
- Old'up
- Réseau francophone des Villes Amies des Aînés (RFVAA)
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Union nationale France Alzheimer
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

#### Comité d'entente « Égalité femmes / hommes » :

- Administration moderne
- Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)
- Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE)
- Business and Professional Women France (BPW)
- Fédération nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF)
- Fédération nationale solidarité femmes (FNSF)
- Femmes pour le dire, Femmes pour agir (FDFA)
- Femmes Solidaires
- Fondation des Femmes
- Grandes Écoles au Féminin
- La Cimade
- La Coordination française pour le lobby européen des femmes (LA CLEF)
- Laboratoire de l'égalité
- Mouvement Français pour Le Planning Familial (MFPF)
- Osez le Féminisme (OLF)

**Comité d'entente « Handicap » :**

- APF France Handicap
- Association nationale pour les personnes sourdaveugles (ANPSA)
- Autisme France
- Collectif Handicaps
- Confédération Française Pour La Promotion Sociale Des Aveugles Et Amblyopes (CFPSAA)
- Fédération des associations pour adultes et jeunes handicapés (APAJH)
- Fédération française des Dys
- FNATH, Association des accidentés de la vie
- Groupe Polyhandicap France (GPF)
- Groupement pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP)
- L'association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (LADAPT)
- Nous aussi
- Paralysie cérébrale France
- Sésame Autisme
- Union des Associations Nationales pour l'Inclusion des Malentendants et des Sourds (Unanimes)
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI)

**Comité d'entente « LGBTI » :**

- Acceptess-T
- Act Up-Paris
- Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbiens (APGL)
- Association nationale d'Aide, de Défense Homosexuelle, pour l'Égalité des Orientations Sexuelles (ADHEOS)
- Association Nationale Transgenre

- Association pour la Reconnaissance des Droits des personnes Homosexuelles et transsexuelles à l'Immigration et au Séjour (ARDHIS)
- Centre LGBTQI+ de Paris et d'Île-de-France
- Collectif éducation contre les LGBTIphobies en milieu scolaire
- CIA - Collectif Intersexe Activiste (CIA)
- Fédération LGBTI+
- Fédération total respect - Tjenbé Rèd!
- FLAG!
- Homoboulot
- Inter-LGBT
- L'autre Cercle
- Les enfants d'Arc-en-Ciel
- MAG Jeunes LGBT
- OUTrans
- Réseau d'Assistance aux Victimes d'Aggressions et de Discriminations à raison de leur orientation sexuelle, leur identité de genre et leur état de santé (RAVAD)
- SOS homophobie

**Comité d'entente « Origines » :**

- Association des Jeunes Chinois de France (AJCF)
- Association Nationale des Gens du Voyage Citoyens (ANGVC)
- Conseil Représentatif des Associations Noires de France (CRAN)
- Conseil Représentatif des Français d'Outre-Mer (CREFOM)
- Fédération Nationale des Maisons des Potes (FNMP)
- Ligue des Droits de l'Homme (LDH)
- Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA)
- Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les peuples (MRAP)
- Romeurope
- SOS Racisme

### **Comité d'entente « Précarité » :**

- ATD Quart Monde
- Centre d'action sociale protestant (CASP)
- Collectif ALERTE / UNIOPSS
- Emmaüs France
- Familles rurales
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fondation pour le logement des défavorisés
- Les Restos du Cœur
- Médecins du Monde
- Samu social de Paris
- Secours Catholique
- Secours populaire

### **Comité d'entente « Protection de l'enfance » :**

- Agir ensemble pour les droits de l'enfant (AEDE)
- Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)
- Conseil Français des Associations des Droits de l'Enfant (COFRADE)
- Conseil national des barreaux (CNB)
- Convention nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE)
- Défense des Enfants International France (DEI)
- Enfance et Partage
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fédération Nationale des Administrateurs Ad Hoc (FENAAH)
- Fédération Nationale des Associations Départementales d'Entraide des Pupilles et Anciennes Pupilles de l'État (FNADEPAPE)
- Fondation Droit d'enfance
- Fondation pour l'enfance
- Groupe SOS Jeunesse
- La Voix de l'Enfant

- SOS Villages d'Enfants
- UNICEF France

### **Comité d'entente « Santé » :**

- Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS)
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratif sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- AIDES
- Association Sparadrapp
- Comité pour la santé des exilés (COMEDE)
- Croix Rouge française
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)
- Fédération française des diabétiques
- France assos santé
- Ligue nationale contre le cancer
- Médecins du monde
- Secours populaire
- Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques (UNAFAM)
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
- Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratif sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

### **Comité de liaison des acteurs de l'emploi :**

- À Compétence Égale
- Association Française des Managers de la Diversité (AFMD)
- Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)
- Association pour l'emploi des cadres (APEC)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
- Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Pôle Emploi
- Prism'emploi / The Adecco Group
- Union Nationale des Missions Locales (UNML)

**Comité de liaison des acteurs  
du logement privé :**

- Fédération Nationale de l'Immobilier (FNAIM)
- Foncia groupe
- Laforêt franchise SAS
- Orpi France
- Seloger.com
- Syndicat National des professionnels immobiliers (SNPI)
- UNIS
- UNIS Île-de-France
- Union Nationale pour la propriété immobilière (UNPI)

# NOTES

<sup>1</sup> N. Foulquier, *Les droits publics subjectifs des administrés - Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Dalloz, 2003.

<sup>2</sup> En ce sens, v. J.-L. Dewost, R. Denoix de Saint-Marc, « Chron sous CE, 25 juin 1969, *Vincent*, n° 69449 », AJDA, 1969.

<sup>3</sup> CE, 29 déc. 1911, *Chomet* ; 13 févr. 1987, n° 62008, 62009.

<sup>4</sup> D. Pradines, Th. Janicot, « Administrer à guichets fermés », AJDA, 2022.

<sup>5</sup> V. également Défenseur des droits, « Relations police/population : contrôles d'identité et dépôts de plainte », 2025 ; Défenseur des droits et Organisation internationale du travail (OIT), *18<sup>e</sup> baromètre des discriminations dans l'emploi*, 2025.

<sup>6</sup> Code des relations entre le public et l'administration, livre III, not. art. L. 300-1 et s.

<sup>7</sup> Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 111-2.

<sup>8</sup> Code des relations entre le public et l'administration, art. L. 211-1 et s.

<sup>9</sup> Code des relations entre le public et l'administration, not. art. L. 112-6, R. 112-5 et R. 421-5.

<sup>10</sup> Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) devenue l'assurance vieillesse des aidants (AVA).

<sup>11</sup> Elle est automatique pour les aidants d'enfants handicapés.

<sup>12</sup> Les conditions administratives de l'AVPF sont appréciées dans un second temps par les CAF, après réception de la notification de la MDPH ouvrant le droit.

<sup>13</sup> Maintien d'un examen attentionné des situations individuelles de trop-perçus, création de services en ligne par l'assurance retraite pour régulariser la carrière, délai maximum de 4 mois pour la mise à jour de la carrière, actions d'information à destination des demandeurs d'emploi en fin de carrière, etc.

<sup>14</sup> Instauré en 2008 et codifié aux articles L. 114-19 et suivants du code de la sécurité sociale, le droit de communication a pour objet de permettre aux agents des organismes de sécurité sociale de vérifier auprès d'un tiers, soit dans le cadre de l'instruction d'une demande, soit dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*, les informations déclarées par l'allocataire, l'assuré, le cotisant ou toute autre personne ayant déclaré des informations ou produit des pièces en vue de l'attribution et du paiement de prestations sans que leur soit opposé le secret professionnel, notamment bancaire.

<sup>15</sup> B. Genevois, concl. sous CE, sect., 9 mai 1980, n° 10404, Lebon.

<sup>16</sup> CAA Paris, 20 juin 2025, n° 25PA00042.

<sup>17</sup> Tous les titres de séjour autorisant leur titulaire à travailler délivrés par la France – c'est-à-dire tous les documents visés à l'article R. 5221-2 du code du travail, qui autorisent leur titulaire à travailler sans nécessiter de justifier de l'obtention préalable d'une autorisation de travail, ainsi que tous les documents visés à l'article R. 5221-3 du même code, qui autorisent leur titulaire à travailler sous réserve de l'obtention préalable d'une autorisation de travail – sont établis selon le modèle uniforme prévu par le règlement (CE) n° 1030/2002.

<sup>18</sup> CJUE, 19 déc. 2024, aff. C-664/23, *CAF des Hauts-de-Seine contre TX*.

<sup>19</sup> Lettre-réseau 2025-160 du 31 juill. 2025 relative à la « mise en conformité avec la directive 2011/98/UE : suppression de l'examen de la condition d'entrée régulière pour les enfants de travailleurs ressortissants d'un État tiers ».

<sup>20</sup> CEDH, 26 avr. 2018, n° 48921/13, *Čakarević c. Croatie*.

<sup>21</sup> Cela a été le cas, il y a quelques années, pour que les organismes se dotent d'outils informatiques permettant le versement des prestations sur des comptes bancaires domiciliés à l'étranger, conformément au droit de l'Union européenne pour la zone SEPA, et au principe d'interdiction des discriminations en raison de la domiciliation bancaire.

<sup>22</sup> Régime antérieur à l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-270 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ayant abrogé, en son article 26, l'article L. 161-22-1 A du code de la sécurité sociale.

<sup>23</sup> Cons. const., 30 déc. 1976, déc. n° 76-71 DC.

<sup>24</sup> Cons. const., 30 août 1984, déc. n° 84-177 DC et n° 84-178 DC.

<sup>25</sup> Rapport de la mission inter-inspections « Évaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte », janv. 2022.

<sup>26</sup> Cons. const., 7 août 2025, déc. n° 2025-894 DC.

<sup>27</sup> Cons. const., 7 mai 2025, déc. n° 2025-881 DC.

<sup>28</sup> CE, avis contentieux, 6 mai 2025, n° 499904.

<sup>29</sup> Arrêté du 12 janv. 2012 fixant les conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés par les États n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen.

<sup>30</sup> Cass. soc., 15 oct. 2025, n° 23-24.002.

<sup>31</sup> Cass. soc., 5 nov. 2025, n° 24-15.269.

<sup>32</sup> V. en ce sens les développements qui précèdent, notamment concernant les rappels à la loi.

<sup>33</sup> A. A. Casilli, J. Torres-Cierpe, P. Tubaro, *Discriminations et vulnérabilités dans les plateformes de micro-travail françaises*, nov. 2023.

- <sup>34</sup> K. Crenshaw, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », *University of Chicago Legal Forum*, 1989, p. 139 ; « Mapping the Margins : Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Colour », *Stanford Law Review*, 1991, vol. 43, pp. 1241-1299. V. également Commission européenne, *Lutte contre la discrimination multiple : pratiques, politiques et lois*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.
- <sup>35</sup> Défenseur des droits, *Les discriminations fondées sur la religion. Constats et analyses du Défenseur des droits*, déc. 2025, not. p. 25.
- <sup>36</sup> CJUE, 15 juill. 2021, aff. C-804/18 et C-341-19, *IX contre WABE eV et MH Müller Handels GmbH contre MJ*, pt. 57 et 59.
- <sup>37</sup> Ceci arrive fréquemment lorsque le critère de l'apparence physique est mobilisé. V. en ce sens J. Charruau, « L'appréhension du critère discriminatoire de l'"apparence physique" par le Défenseur des droits », *Les Cahiers de la LCD*, 2025/3, n° 21, pp. 77-91.
- <sup>38</sup> CE, 6 mars 2025, n° 491833, mentionné aux Tables.
- <sup>39</sup> CE, 14 nov. 2025, n°s 500816, 500815, 500813, mentionné aux Tables.
- <sup>40</sup> CAA Paris, 8 oct. 2025, n° 24PA02554.
- <sup>41</sup> Le réseau NEIWA existe depuis 2019 et compte 35 membres issus de 23 pays européens. Tous les membres jouent un rôle important dans leur pays dans la mise en œuvre de la directive européenne sur les lanceurs d'alerte. Le réseau a été créé dans le but d'échanger des connaissances et des expériences dans le domaine de l'intégrité et des lanceurs d'alerte. Il vise ainsi à renforcer la protection des lanceurs d'alerte dans l'Union européenne afin qu'ils puissent signaler en toute confiance les abus commis sur leur lieu de travail.
- <sup>42</sup> La version complète du développement peut être retrouvée dans l'avis du Défenseur des droits au Parlement n° 25-05 du 21 mars 2025 relatif à la proposition de loi n° 906 pour réformer l'accueil des gens du voyage.
- <sup>43</sup> G. Darmanin, garde des sceaux, discours d'ouverture du colloque « Le Défenseur des droits et le juge », Cour de cassation, 7 févr. 2025.
- <sup>44</sup> Le Comité contre la torture de l'Organisation des Nations Unies est chargé de veiller au respect de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants par les États qui l'ont ratifiée. Les États parties lui soumettent un rapport, en principe tous les quatre ans.

**Éditrice de la publication :** Claire HÉDON

**Directrice de la publication :** Mireille LE CORRE

**Coordinateur de la rédaction :** Jimmy CHARRUAU

**Conception et réalisation :** Défenseur des droits - Direction de la presse et de la communication

**Crédits :** Getty Images, Aurélien MORISSARD, Pauline EL QUETZAL, Mathieu DELMESTRE, Matthieu ENGELEN

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

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

