

Examen périodique universel de la France
Contribution du Défenseur des droits
(Octobre 2022)

Le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits est une autorité indépendante de rang constitutionnel, consacrée par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Il est chargé de veiller au respect des droits et libertés dans les relations avec les autorités et services de l'Etat, de l'intérêt supérieur des droits de l'enfant et de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Il est également chargé de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France. Enfin, il est chargé d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République après avis du Parlement. Il est assisté de quatre adjoints et d'un délégué général à la médiation avec les services publics. L'institution compte 230 agents et 550 délégués volontaires répartis sur l'ensemble du territoire.

Le Défenseur des droits est compétent en matière de protection des droits par le traitement des réclamations individuelles, et de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits. A ce titre, l'institution concourt notamment à l'évolution du droit en formulant des avis sur les projets et propositions de loi ainsi que des propositions de réformes qui relèvent de sa compétence. Le Défenseur des droits dispose également d'une mission « études et recherche » lui permettant de collecter ou de faire produire des données scientifiques. Il a par ailleurs mis en place plusieurs comités d'entente qui lui permettent de poursuivre un dialogue structuré avec la société civile et les publics concernés sur l'ensemble de ses domaines de compétences.

Contact :

cabinet-ddd@defenseurdesdroits.fr

nepheli.yatropoulos@defenseurdesdroits.fr

TSA 90716 - 75334 PARIS CEDEX 07

I- La situation des enfants français retenus dans les camps au nord-est de la Syrie

Depuis 2017, le Défenseur des droits est saisi de réclamations de familles des enfants français retenus dans les camps au nord-est de la Syrie. Elles demandent aux autorités françaises l'organisation de leur retour en France, afin de faire cesser les conditions de détention qui mettent leur vie en danger et les exposent à des traitements inhumains et dégradants.

Ainsi, depuis 2019, le Défenseur des droits n'a eu de cesse de recommander aux autorités d'organiser le retour des enfants et de leur mettre à disposition des voies de recours effectives, les juridictions nationales se déclarant incompétentes pour traiter leur demande (décision n° [2019-129](#)). Dans l'intérêt supérieur des enfants, seule l'organisation du retour de l'ensemble des enfants avec leurs mères sur le sol français et leur prise en charge par les services compétents, est à même d'assurer leur protection et de mettre un terme à la violation actuelle de leurs droits fondamentaux.

Dans une [décision](#) du 23 février 2022, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a constaté la violation par la France du droit à la vie des enfants français retenus dans ces camps, de leur droit à ne pas subir de traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de leur intérêt supérieur. En conséquence, le Comité considère que la France est tenue de prendre des mesures pour réparer les violations subies par ces enfants et prévenir toute nouvelle atteinte à leurs droits. Il recommande de donner, de manière urgente, une réponse officielle à chaque demande de rapatriement des enfants victimes et de prendre des mesures positives pour effectuer ce rapatriement. Le Défenseur des droits était intervenu dans la procédure ([décision 2021-201](#)).

Sur un fondement juridique différent, dans un [arrêt du 14 septembre 2022](#), la Cour européenne des droits de l'homme, considère, après avoir établi la juridiction de la France, que les autorités n'ont pas garanti aux enfants l'effectivité du droit d'entrée sur leur territoire. Les refus adressés aux familles n'ont été ni formalisés, ni motivés, ne leur permettant pas de bénéficier d'un droit au recours effectif. De plus, ces refus, qui n'ont donc pas été entourés des garanties nécessaires contre l'arbitraire, n'ont pas suffisamment pris en compte l'intérêt supérieur des enfants, leur particulière vulnérabilité et leurs besoins spécifiques. Le Défenseur des droits était intervenu dans la procédure ([décision 2020-125](#)).

Dès lors, la Défenseure des droits demande aux autorités françaises de respecter leurs engagements conventionnels, d'examiner rapidement les demandes des familles en conformité avec les décisions du Comité des droits de l'enfant et de la CEDH et de leur mettre à disposition un recours effectif.

II- La question de la surpopulation carcérale, des conditions de détention et les suites données à l'arrêt de la CEDH *JMB et autres c. France*

Le 30 janvier 2020, dans l'arrêt [J.M.B. et autres c. France](#) (32 affaires), la CEDH a considéré que la France n'avait pas respecté les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, compte tenu des conditions indignes de détention et de l'ineffectivité en pratique des recours préventifs. La Cour a constaté que les taux d'occupation des prisons concernées révèlent l'existence d'un problème structurel, qui appelle l'adoption de mesures générales visant à mettre fin à la surpopulation carcérale, à améliorer les conditions matérielles de détention, et établir un recours préventif effectif. Le Défenseur des droits était intervenu dans la procédure ([décision 2018-148](#)). Dans une [décision du 16 septembre 2021](#), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe attendait

l'adoption de mesures concrètes de la part de la France et a considéré que l'arrêt de la Cour n'avait pas été exécuté.

La Défenseure des droits appelle la France à respecter ses engagements conventionnels et à mettre fin à la surpopulation carcérale et aux conditions de détention indignes, qui sont contraires au principe d'interdiction absolu de traitements inhumains et dégradants.

III- Les contrôles d'identité discriminatoires

Au titre de ses missions de lutte contre les discriminations et de contrôle du respect de la déontologie par les forces de sécurité, le Défenseur des droits étudie et lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires.

Les réclamations individuelles qu'il a traitées, les travaux qu'il a menés¹ et les échanges avec les différents acteurs ont permis au Défenseur des droits de dresser des constats concernant l'existence de contrôles d'identité discriminatoires. Ces expériences négatives sont associées à un faible niveau de confiance envers les forces de police.

Il ressort de ces travaux, trois constats : une absence de traçabilité des contrôles d'identité, un cadre légal insuffisamment protecteur contre les discriminations et une absence de contrôle effectif de l'autorité judiciaire.

Les contrôles d'identité en France ne font l'objet d'aucune obligation légale de traçabilité. Ils ne doivent pas être enregistrés, aucun récépissé n'est délivré, et les policiers et les gendarmes n'ont pas l'obligation de reporter un contrôle sur un procès-verbal dans les cas où celui-ci n'a pas abouti à la constatation d'une infraction. Cette absence de traçabilité des contrôles d'identité ne permet ni de mesurer le recours aux contrôles d'identité, ni d'identifier leur fondement juridique et les raisons qui ont motivé les contrôles, ni, *a fortiori*, les pratiques abusives et discriminatoires. A cela, s'ajoute l'absence d'obligation de justification verbale des motifs du contrôle à la personne contrôlée.

En outre, l'absence de trace écrite place cette personne en grande difficulté pour prouver le caractère discriminatoire du contrôle, sa légalité et son existence même et pour faire valoir utilement ses droits à travers un recours auprès des autorités compétentes. Cette situation ne permet pas non plus aux autorités internes comme au juge judiciaire de contrôler la légalité des contrôles d'identité et de remplir ainsi pleinement leur office.

Le cadre juridique permet aujourd'hui d'effectuer des contrôles d'identité sur toute personne indépendamment de son comportement. Se pose la question de savoir sur quels critères les agents se fondent pour choisir les personnes qu'ils contrôlent. Or il ressort notamment des travaux du Défenseur des droits que ces derniers se fondent en grande partie sur des critères subjectifs tels que leur ressenti ou leur « instinct ». Puisque le critère qui a conduit au contrôle d'identité est subjectif, il est très difficile de le vérifier, et ce d'autant plus qu'il n'est pas formalisé et que l'auteur du contrôle ignore parfois lui-même les raisons précises qui l'ont amené à procéder au contrôle.

L'absence d'information de la personne contrôlée sur les motifs de son contrôle est susceptible de susciter un sentiment d'incompréhension et d'injustice, et favorise un sentiment de suspicion. Le spectre ainsi offert par les textes régissant les contrôles d'identité est si peu encadré qu'il laisse les policiers face à leur propre « instinct » voire « préjugés », ce qui induit des comportements abusifs,

¹ Enquête « *Relations police/population : le cas des contrôles d'identité* », 2017. Cette enquête a permis d'objectiver que cette pratique policière vise surtout des jeunes hommes issus des minorités visibles, accréditant l'idée de contrôles « au faciès ». Sur l'échantillon de plus de 5 000 personnes, « 80 % des personnes correspondant au profil de « jeune homme perçu comme noir ou arabe » déclarent avoir été contrôlées dans les cinq dernières années (contre 16 % pour le reste des enquêtés) ». Ces profils ont donc « vingt fois plus » de probabilités d'être contrôlés.

qu'ils soient volontaires ou non.

Le Défenseur des droits constate en outre qu'en pratique, une grande partie des contrôles d'identité échappe au contrôle de l'autorité judiciaire.

L'insuffisance du cadre légal, l'absence de traçabilité et d'un contrôle juridictionnel effectif, se cumulent à d'autres insuffisances telles que l'absence de recueil de données relatives aux contrôles d'identité et d'évaluation de leur nombre et des conditions de leur mise en œuvre, l'absence d'évaluation de la formation des forces de sécurité en vue de prévenir les contrôles d'identité discriminatoires, et l'insuffisance de dialogue entre la police et la population.

Dès lors, la Défenseure des droits recommande aux autorités de prendre les mesures concrètes et effectives permettant de mettre fin aux contrôles d'identité discriminatoires.

IV- L'enfermement des enfants migrants

Les enfants sont **toujours régulièrement maintenus en zone d'attente**. La Défenseure des droits a ainsi été saisie de la situation d'une mère de famille enceinte maintenue en zone d'attente avec ses deux enfants en bas âge, dans une pièce de 10m². La Défenseure des droits a également été saisie de la situation d'une mineure maintenue en zone d'attente avec ses deux parents, au sein de l'espace adulte, alors qu'elle présentait une infection urinaire et refusait de s'alimenter.

La Défenseure des droits continue d'être saisie de situations de mineurs placés en **réention administrative** malgré les différents arrêts de la CEDH condamnant la France.

A Mayotte, de manière récurrente, le Défenseur des droits est saisie de **situations dans lesquelles des enfants sont rattachés à des tiers qui n'exercent sur eux aucune autorité parentale**, avant d'être placés en centre de rétention à Mayotte. La Défenseure des droits a par ailleurs été saisie de situations, à Mayotte et dans le Calais, de placement de mineurs en centre de rétention suite à une altération de leur date de naissance, les autorités ne prenant pas en compte les documents d'état civil ou d'identité présentés, y compris des documents d'état civil émis par une commune de Mayotte. La Défenseure des droits alerte sur une augmentation des saisines concernant le placement en rétention des parents par les autorités administratives, sans considération de la situation des enfants se retrouvant isolés sur le territoire national. Par ailleurs, la situation des enfants en rétention administrative s'avère toujours aussi inquiétante, en particulier à Mayotte.

Recommandations :

Faire évoluer la législation, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, pour proscrire, dans toutes circonstances, le placement de familles avec enfants en zone d'attente ou en centre de rétention administrative

Mettre un terme aux pratiques conduisant à modifier les dates de naissance des jeunes exilés pour les éloigner

Proscrire les pratiques de rattachement fictif d'enfants à des tiers qui n'exercent pas l'autorité parentale sur eux, pour les besoins des mesures d'éloignement

V- Les discriminations systémiques envers les « Gens du voyage »

Les « Gens du voyage » sont confrontés en France à des discriminations dans l'ensemble des domaines de leur vie quotidienne : habitat en lien avec les aires d'accueil, logement, domiciliation, éducation, emploi, accès à la santé, aux assurances, etc.

Les institutions ont une responsabilité importante dans la production de ces discriminations qui prennent une dimension systémique, ce qui aggrave la marginalisation des voyageurs, accentue les

inégalités et renforce les stéréotypes qui sont à l'œuvre ainsi que l'antitziganisme.

En octobre 2021, la Défenseure des droits a publié un rapport intitulé : « *Gens du voyage* » : lever les entraves aux droits » afin de renouveler ses recommandations.

Les objectifs quantitatifs fixés par les schémas départementaux, plus de vingt ans après l'adoption de la loi Besson du 5 juillet 2000, ne sont toujours pas atteints. Concernant la qualité des aires d'accueils, plusieurs études relèvent que grand nombre d'entre elles ne réunissent pas les conditions permettant un habitat digne aux voyageurs. Leur grande majorité est isolée et éloignée des services publics et privés, la moitié d'entre elles sont situées à proximité directe de source de nuisance ou d'installations polluantes. Enfin, certaines se trouvent à proximité directe d'un site Seveso.

Une mise en œuvre effective qualitative et quantitative de ces aires doit être réalisée. En particulier, l'article L. 512-7 du Code de l'environnement doit être modifié afin que les règles de distance entre une installation classée pour la protection de l'environnement et une zone d'habitation soient étendues aux aires d'accueil.

De façon générale, la loi Besson a pour effet de restreindre de façon disproportionnée la liberté de circulation et qui constitue, de fait, un obstacle au mode de vie itinérant. En effet, l'obligation de mise en place d'aires d'accueil vaut principalement pour les communes de plus de 5000 habitants. Or, ces dernières sont largement minoritaires en France, ce qui exclut les « Gens du voyage » de la majeure partie des communes France.

A ce constat très préoccupant en matière d'accueil s'ajoute un durcissement du traitement des « Gens du voyage » par les autorités locales et services de sécurité. Ces derniers font l'objet d'une double peine puisque, d'une part, ils ne disposent pas d'aires d'accueil en nombre suffisant et/ou en bon état pour stationner, et sont ainsi contraints de stationner sur des emplacements qui ne leur sont pas réservés. D'autre part, parce qu'ils stationnent sur des terrains qui leur sont interdits, ils font l'objet d'évacuations et se voient remettre des amendes qu'ils peuvent difficilement honorer compte-tenu de la précarité d'une grande partie d'entre eux et des obstacles qui s'opposent à une contestation effective de ces amendes et donc au recours effectif à leurs droits.

La Défenseure des droits recommande en conséquence, et en l'absence de dispositions permettant la protection effective des droits et du recours à leurs droits pour les « Gens du voyage », de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle « contre les installations illicites ».

Au-delà, la reconnaissance de la caravane comme logement permettrait, comme le recommande également la Rapporteuse spéciale de l'ONU au droit à un logement convenable dans [son rapport du 24 août 2020 sur le droit au logement en France](#), de lever un grand nombre des discriminations dont les voyageurs font l'objet.

VI- La situation des personnes âgées placées en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

La Défenseure des droits est régulièrement saisie de réclamations portant sur des restrictions de droits et libertés des personnes accueillies en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Elle est encore davantage interpellée à ce sujet depuis le début de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19.

Sur les six dernières années, 1150 réclamations dénonçant les conditions et modalités d'accompagnement médico-social ont été adressées au Défenseur des droits, parmi elles 80%² mettaient en cause un EHPAD. L'examen de ces réclamations a montré, de manière récurrente, des atteintes aux droits fondamentaux, au respect de la dignité et de l'intégrité des personnes accueillies en EHPAD. Étaient en particulier en cause, l'effectivité : du principe du libre choix, du consentement éclairé et du droit à l'information de la personne accueillie du droit à une prise en charge et à un accompagnement adapté, du droit à la santé, de la liberté d'aller et venir, du droit à la vie privée, à l'intimité et au maintien des liens familiaux, du droit à la propriété, du droit au recours et à la protection contre toutes formes de maltraitance.

Les atteintes les plus nombreuses sont issues du manque de moyens humains et des carences en matière d'organisation qui ne permettent pas aux professionnels d'accompagner les résidents comme ils le souhaiteraient. Une pénurie de personnel, une rotation importante, l'épuisement des équipes, un manque d'encadrement sont, en effet, souvent constatés. Les droits et libertés des résidents ne peuvent être la variable d'ajustement face au manque de personnels

Par ailleurs, la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19 a mis en lumière des défaillances déjà constatées par la Défenseure des droits concernant plus particulièrement le droit au maintien des liens familiaux, la liberté d'aller et venir et le non-respect du consentement des résidents. De plus, la particulière vulnérabilité à la Covid-19 des personnes âgées accueillies en EHPAD a conduit les autorités à organiser une protection accrue pour ces personnes par l'adoption de mesures restrictives rigoureuses, dérogatoires au droit commun, hors cadre normatif spécifique.

Partant de ces constats, la Défenseure des droits a établi un rapport sur les droits des personnes placées en EHPAD³ dans lequel 64 recommandations sont formulées en vue d'améliorer le respect de ces droits.

La Défenseure des droits recommande ainsi aux autorités françaises d'améliorer la prise en charge des personnes accueillies en EHPAD et d'assurer l'effectivité de leurs droits, en prenant les mesures qu'elle préconise dans son rapport.

² 45% des dossiers concernaient un EHPAD à statut public, 30% des dossiers concernaient un EHPAD privé associatif et 25% d'entre eux concernaient un EHPAD privé commercial.

³ [Rapport "Les droits fondamentaux des personnes âgées accueillies en EHPAD"](#), 2021. Il vise à rappeler que les personnes hébergées en EHPAD ont les mêmes droits fondamentaux que le reste de la population