

Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie

**Contribution du Défenseur des droits au Rapport 2023 de
la Commission nationale consultative des droits de
l'homme (CNCDH)**

21 mars 2024

Le Défenseur des droits est **une autorité indépendante** dont l'existence est consacrée par la Constitution et régie 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 des citoyens avec les autorités et services publics, au respect des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant et 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 France¹. Enfin, il est chargé de l'orientation et de la protection des lanceurs d'alerte.

Le Défenseur des droits est compétent en matière de **protection des droits** pour le traitement des réclamations individuelles. Il dispose de pouvoirs d'enquête importants. Il est également compétent en matière de **promotion de l'égalité et de l'accès aux droits**. À 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 dans les champs 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 et analyses scientifiques.

L'institution compte 250 agents et 570 délégués bénévoles répartis sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre de ses missions de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits contribue chaque année au rapport annuel de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Cette contribution présente les analyses et travaux de l'institution (les décisions significatives, les outils de promotion, les principales recommandations) sur les discriminations, réelles ou supposées, liées à l'origine, à la nationalité et à la religion.

¹ Il est à noter que le Défenseur des droits n'est pas compétent pour traiter de propos à caractère raciste ou haineux tels que prévus par la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ni pour traiter des violences. Néanmoins, les discriminations fondées sur l'origine et le racisme forment un continuum, comme l'illustre la première loi française contre le racisme qui en 1972 incrimine les discriminations et les discours de haine fondés sur « *l'origine, ou [de] l'appartenance ou [de] la non-appartenance d'une personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* »¹. Il faut aussi relever que des propos racistes répétés caractérisent une situation de harcèlement discriminatoire, qui constitue en droit une forme de discrimination.

Table des matières

Introduction	5
A. Statistiques d'activité du Défenseur des droits	5
1. Les réclamations reçues pour discrimination en 2023.....	5
2. Le rôle de la plateforme <i>antidiscriminations.fr</i>	6
B. Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023 – 2026) et sa mise en œuvre	7
C. Algorithmes, IA et discriminations	8
I- La mesure et la connaissance des discriminations fondées sur l'origine ...	9
A. S'agissant des pouvoirs publics	10
B. S'agissant des entreprises et administrations	12
II- Les discriminations liées à l'origine dans l'accès aux biens et services fondamentaux	12
A. Droit à l'éducation et aux loisirs	13
1. La persistance de refus de scolarisation discriminatoires.....	13
2. L'application de la note du 31 août 2023 sur le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse.....	14
3. L'accès aux loisirs, au sport et à la culture.....	15
B. Droit à un logement	16
1. Discriminations liées à l'origine ou à la vulnérabilité économique dans l'accès au logement social.....	16
2. Discriminations liées à l'origine ou à la nationalité dans l'accès au logement privé	17
3. Droit à l'hébergement	19
4. Les aires d'accueil des voyageurs et la reconnaissance de l'habitation mobile	21
C. Droit à la santé et à vivre dans un environnement sain	22
D. Accès aux biens et services sur les plateformes numériques	24
III- Les discriminations liées à l'origine dans l'emploi	25
A. Discriminations liées à l'origine à l'embauche et <i>testings</i> individuels	26
B. Discriminations, harcèlement discriminatoire et obligation de santé et de sécurité de l'employeur	29
C. Les obstacles à l'insertion professionnelle des femmes musulmanes voilées.	32
IV- Accès à la justice et discrimination liée à l'origine	32
A- Un contentieux difficile, rare et peu dissuasif	33
B- Les insuffisances du cadre juridique relatif au recours collectif en France	34
V- Déontologie des forces de sécurité et contrôles d'identité discriminatoires	35
A. Les contrôles d'identité discriminatoires	35
1. La question de la traçabilité des contrôles d'identité	35
2. Les résultats de l'action de groupe sur les contrôles d'identité	36
3. Le port obligatoire du numéro RIO et l'identification des policiers.....	38
4. Le rapport de la Cour des comptes sur les contrôles d'identité	39
B. Déontologie des forces de sécurité et décès à la suite d'une interpellation par les forces de l'ordre	40

C.	L'amende forfaitaire délictuelle	41
VI-	<i>Les situations des migrants, demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides</i>	42
A.	Les avis sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration	43
B.	La situation des mineurs non accompagnés (MNA).....	46

Introduction

Les données officielles de la statistique publique, les études scientifiques et les publications du Défenseur des droits mettent en évidence l'ampleur des discriminations liées à l'origine dans la société française et leur dimension systémique.

Les discriminations liées à l'origine réelle ou supposée, entravent de façon durable et concrète les parcours de millions d'individus, et mettent en cause leurs droits les plus fondamentaux. Les personnes d'origine étrangère ou perçues comme telles sont désavantagées dans l'accès à l'emploi ou au logement et plus exposées au chômage, à la précarité, au mal-logement, aux contrôles policiers, à un état de santé dégradé et aux inégalités scolaires.

La dernière édition de l'enquête « Trajectoires et Origines » (TeO2) de l'Ined et l'Insee², que le Défenseur des droits a soutenue, en atteste : 22 % des immigrés et 20 % des descendants d'immigrés estiment avoir fait l'objet d'un traitement inégalitaire en raison de leur origine. Ces discriminations concernent également les ultramarins et leurs descendants : 26 % des natifs d'outre-mer et leurs enfants nés en France métropolitaine rapportent avoir été discriminés du fait de leur origine ou de leur couleur de peau.

Si les discriminations liées à l'origine peuvent être corrélées à une multiplicité de motifs (couleur de peau, origine géographique réelle ou supposée, nationalité, lieu de résidence), il convient de prendre également en considération le marqueur religieux dans leur analyse. Les études comme les réclamations parvenant au Défenseur des droits montrent que le marqueur religieux tend à redoubler le marqueur racial. TeO2 montre que pour les personnes musulmanes, les motifs de discrimination se déplacent de l'origine vers la religion et que les déclarations de discrimination liées à l'appartenance religieuse augmentent surtout pour les personnes originaires du Maghreb, de Turquie et du Moyen-Orient ou supposées comme telles : 11 % des personnes se déclarant de confession musulmane rapportent ainsi des discriminations religieuses, contre 5 % il y a dix ans³.

A. Statistiques d'activité du Défenseur des droits

1. Les réclamations reçues pour discrimination en 2023

Si elles ne reflètent que la partie émergée du phénomène, les saisines reçues par l'institution en 2023⁴ témoignent de la persistance des discriminations fondées sur l'origine dans la société française.

En 2023, sur l'ensemble des réclamations reçues par l'institution, 7 % concernent le champ des discriminations. L'origine est invoquée dans 13 % des cas de discrimination et constitue ainsi le deuxième motif cité après le handicap (21 %) et avant l'état de santé (9 %).

² Jérôme Lê, Odile Rouhban, Pierre Tanneau, Chris Beauchemin, Patrick Simon, Mathieu Ichou, « En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste », *Insee Première*, n° 1911, juillet 2022.

³ *Ibid.*

Si l'on prend en considération, outre l'origine (13 %), les réclamations liées à la nationalité (5 %), aux convictions religieuses (3 %), à l'apparence physique (2 %), au lieu de résidence (2 %) et au patronyme (0,4 %), **l'origine dans cette acception plus large concerne alors 25 % des réclamations reçues en matière de discrimination** pour cette période.

Répartition des réclamations reçues par le Défenseur des droits dans le domaine de la lutte contre les discriminations, 2023

Critères	
Origine/race/ethnie	13 %
Nationalité	5 %
Convictions religieuses	3 %
Apparence physique	2 %
Lieu de résidence	2 %
Patronyme	0,4 %
Total	25 %

Lecture : 13 % des saisines reçues pour discriminations par le Défenseur des droits portent sur des discriminations fondées sur l'origine.

La répartition selon les domaines reste relativement stable par rapport aux années passées. Parmi l'ensemble des réclamations pour discrimination à raison de l'origine reçues en 2023, l'emploi est toujours le domaine le plus fréquemment invoqué : 33 % concernent l'emploi privé et 15 % l'emploi public. Sont ensuite évoqués l'accès aux biens et services privés (14 %) et l'éducation et la formation (8 %).

2. Le rôle de la plateforme antidiscriminations.fr

Les études et recherches attestent de l'ampleur du non-recours en matière de discriminations, et plus particulièrement de celles fondées sur l'origine. Les démarches et recours des victimes de discriminations ont certes augmenté mais restent plus faibles en cas de discriminations fondées sur l'origine que pour d'autres critères tels que le handicap, la grossesse ou l'état de santé⁵. Les premiers résultats de l'enquête TeO2 le confirment : seulement 2 % des personnes discriminées en raison de leur origine ou de leur sexe déposent une plainte⁶.

La plateforme antidiscriminations.fr⁷ du Défenseur des droits a pour objectif de renforcer la réponse pouvant être apportée aux victimes de discrimination et a permis

⁵ Défenseur des droits et Organisation internationale du travail, [13^e Baromètre des discriminations dans l'emploi](#), décembre 2020. Ce 13^e Baromètre, réalisé par l'OIT et le Défenseur des droits sur les discriminations dans l'emploi qui comparait les réponses données en 2012 et en 2020, révélait que la part des victimes de discriminations décidant d'entreprendre des démarches à la suite des faits a sensiblement augmenté (+19 %), s'établissant à 76 %.

⁶ Jérôme Lê, Odile Rouhban, Pierre Tanneau, Chris Beauchemin, Patrick Simon, Mathieu Ichou, « En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste », *Insee Première*, n° 1911, juillet 2022.

⁷ Cette plateforme lancée en février 2020 comprend un numéro d'appel, le 3928, un site web intégrant un « tchat » et un annuaire recensant plus de 1 200 points d'accès aux droits mobilisant des acteurs partenaires (associations, syndicats...), ce qui permet aux personnes s'estimant victimes de discrimination d'effectuer des recherches par

une augmentation de 65 % du nombre d'appels pour « discrimination » adressés au Défenseur des droits entre 2020 et 2022.

Environ 47 % des appels reçus au 3928 en 2023 en matière de discrimination sont orientés vers une saisine de l'institution traitée par les services juridiques du siège, et 9 % vers un délégué⁸. Concernant les motifs de discrimination, on relève que l'origine est le premier critère (23 %) de signalement auprès de la plateforme, devant le handicap (22 %). L'emploi privé, les services publics et les biens et services privés sont les principaux domaines de discrimination recensés.

La plateforme mobilise aujourd'hui plus de 1 200 antennes locales d'associations jouant un rôle d'intermédiation entre les usagers qui rencontrent des difficultés à exercer ou faire respecter leurs droits et l'institution. Cette dynamique partenariale a été l'occasion d'élargir le cercle des partenaires du Défenseur des droits afin de toucher certains publics qui méconnaissent l'institution. À titre d'exemple, un travail de sensibilisation a été lancé auprès d'associations et de personnes concernées par les relations police / population dans les quartiers populaires.

Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits a également mis en place **plusieurs instances de dialogue** avec les acteurs de la société civile engagés dans la lutte contre les discriminations liées à l'origine et à la religion. Un comité dit « **comité d'entente Origines** » se réunit ainsi tous les six mois afin de dresser un état des lieux des difficultés rencontrées sur le terrain, d'alimenter les réflexions sur les propositions de réformes et de faire connaître les prises de position de l'institution.

Chaque année, l'institution organise également un ou plusieurs événements appelés « **Place aux droits** », pour aller à la rencontre directe de personnes qui ne la connaissent pas et pourraient hésiter à franchir la porte d'une permanence. En 2023, c'est à Trappes dans les Yvelines que les délégués et les juristes du Défenseur des droits ont répondu aux habitants sur la place publique, les 29 et 30 septembre, afin d'échanger avec eux et de mieux faire connaître les recours possibles, en particulier dans la lutte contre les discriminations.

B. Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023 – 2026) et sa mise en œuvre

Associé aux groupes de travail entourant la rédaction du **plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026)**, le Défenseur des droits a pu faire connaître ses recommandations⁹. Le plan piloté par la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, avec l'appui de la Dilcrah, a été présenté et rendu public le 30 janvier 2023 par la Première ministre lors d'un événement dédié associant de nombreux ministres.

départements, critères et domaines de discriminations pour identifier le type d'accompagnement qui correspond à leur situation.

⁸ Les autres appels sont généralement réorientés vers des associations de lutte contre le racisme, des points d'accès aux droits ou d'autres structures, notamment pour des situations relevant du droit de la presse ou de violences qui ne rentrent pas dans le périmètre des compétences du Défenseur des droits.

⁹ Voir notamment : Défenseur des droits, [Recommandations et propositions du Défenseur des droits. Consultation citoyenne sur les discriminations](#), juin 2021.

Le Plan national précédent était resté centré sur la lutte contre la haine et la Défenseure des droits salue l'intégration, à sa demande, des discriminations liées à l'origine dans le programme d'action du plan. Elle restera attentive à la mise en œuvre effective des mesures et veillera à ce que la lutte contre les discriminations ne soit pas confondue avec les notions d'injures, de haine, etc. (en particulier concernant les actions de formation et les questions qui seront posées dans les enquêtes) ou limitée à une seule appréhension pénale (donc aux seules discriminations individuelles et intentionnelles).

La Défenseure des droits prend par ailleurs bonne note de **l'intégration d'un nombre important de ses recommandations** : affichage de la bannière *antidiscriminations.fr* dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur ; affichage et dépliants sur les compétences du Défenseur des droits dans les commissariats, gendarmeries et points d'accès aux droits ; réflexions annoncées sur l'amende civile ; ouverture de l'action de groupe ; développement des *testings* ; réalisation, avec le soutien du Défenseur des droits et à titre d'expérimentation, d'un audit des risques discriminatoires liés à l'origine dans une grande entreprise publique ou une administration publique ; création d'un référentiel pour les indemnités réparatrices en cas de discrimination au travail ; promotion d'action de sensibilisation et de formation sur le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine auprès d'acteurs clés ; intégration de mesures visant l'antitsiganisme.

Cependant, si le nouveau plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026) présente des avancées certaines, la Défenseure des droits regrette que certaines recommandations majeures de l'institution n'aient pas été intégrées. **Le plan national ne prévoit par exemple aucune mesure permettant d'aborder la question des contrôles d'identité et de leur traçabilité et d'interroger leur caractère discriminatoire.**

Ce plan ne saurait par ailleurs être considéré comme une réponse à la recommandation de l'institution qui demandait aux pouvoirs publics de mettre en œuvre une stratégie nationale et de déployer des plans globaux, structurels et coordonnés, destinés à lutter contre les discriminations dans leur dimension systémique et permettant d'articuler les différentes approches par critère¹⁰. Une telle politique permettrait d'éviter tout à la fois l'éparpillement des actions et une démarche parfois sélective concernant les domaines et les critères de discrimination concernés.

Au regard des modalités de gouvernance et de suivi du plan, la Défenseure des droits regrette enfin, à ce stade, **l'insuffisante prise en compte des acteurs associatifs** pour la mise en œuvre de certaines mesures du plan (notamment les groupes de travail sur la frise républicaine et l'amende civile).

C. Algorithmes, IA et discriminations

Les outils algorithmiques se multiplient dans tous les secteurs du quotidien : biens et services, emploi, sécurité, attribution des prestations sociales et lutte contre la fraude... La Défenseure des droits suit l'évolution des débats autour du projet de Règlement européen sur l'intelligence artificielle (AI Act), depuis sa présentation par la Commission européenne en 2021. **De longue date, elle appelle à replacer le**

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

principe de non-discrimination au cœur de tout projet sur l'intelligence artificielle (IA), comme elle a pu le faire successivement dans un rapport sur les algorithmes ainsi que sur les technologies biométriques¹¹. En effet, si l'IA peut être porteuse de progrès, elle est aussi susceptible d'amplifier des discriminations, notamment fondées sur le sexe et l'origine.

En 2023, d'un côté avec ses homologues européens regroupés au sein du réseau [Equinet](#)¹², et de l'autre avec le réseau européen des institutions nationales de protection des droits de l'Homme ([ENNRHI](#))¹³, représentant ainsi 60 institutions nationales, **la Défenseure des droits a adressé plusieurs recommandations aux co-législateurs européens ainsi qu'aux pouvoirs publics français engagés dans le trilogue sur le projet de Règlement IA**. Ces recommandations visent notamment à faciliter le recours pour les personnes victimes de discrimination ou d'autres atteintes aux droits fondamentaux liées à un système d'IA via en particulier les organismes nationaux de promotion de l'égalité tels que le Défenseur des droits. Il était également recommandé d'assurer une classification objective des IA considérées comme à hauts risques, d'assurer une cohérence du nouveau cadre de gouvernance de l'IA et des évaluations de l'impact sur les droits fondamentaux pour les différents modèles d'IA, et d'interdire la reconnaissance biométrique à distance ainsi que la police prédictive.

La présente contribution rappelle des recommandations de l'institution en matière de discriminations liées à l'origine, en partie au regard de certaines avancées et limites du nouveau plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026). Après avoir abordé la question de la mesure des discriminations (I), elle revient sur les discriminations liées à l'origine dans les domaines de l'accès aux biens et services fondamentaux (II), de l'emploi (III), de la justice (IV), de la déontologie des forces de sécurité et des contrôles d'identité (V), et concernant les droits fondamentaux des migrants, réfugiés et exilés (VI).

I- La mesure et la connaissance des discriminations fondées sur l'origine

Comme l'a rappelé la Défenseure des droits dans différents rapports¹⁴, les études et **la mesure des discriminations méritent d'être renforcées pour évaluer les effets discriminatoires de certaines pratiques** et produire des constats partagés par les acteurs. La mesure conditionne aussi le déploiement d'actions antidiscriminatoires correctrices cohérentes et doit être mobilisée pour évaluer leur efficacité et permettre ainsi les ajustements nécessaires. Cela vaut tant pour les pouvoirs publics au niveau national ou territorial, qu'au niveau des organisations elles-mêmes.

¹¹ Défenseur des droits et CNIL, [Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations](#), mai 2020 ; Défenseur des droits, [Technologies biométriques : l'impératif respect des droits fondamentaux](#), juillet 2021 ; Enquête sur la « Perception du développement des technologies biométriques en France : entre manque d'information et demande d'encadrement » (2022).

¹² Défenseur des droits, « [Intelligence artificielle : la Défenseure des droits appelle à garantir le droit de la non-discrimination dans les discussions européennes](#) », Communiqué de presse, 28 septembre 2023.

¹³ Défenseur des droits, « [Règlement européen sur l'intelligence artificielle : la Défenseure des droits et la CNCDH, en lien avec leurs homologues européens, appellent à la nécessaire prise en compte des droits fondamentaux et de la non-discrimination](#) », Communiqué de presse, novembre 2023.

¹⁴ Voir notamment : Défenseur des droits, [Discriminations et origines : l'urgence d'agir](#), juin 2020.

L'expérience du racisme et des discriminations par les personnes originaires de l'Asie de l'Est et du Sud-Est en France (REACTAsie)

En 2023 ont été rendus publics les résultats d'une recherche-action intitulée REACTAsie, menée conjointement par une équipe du réseau de recherche pluridisciplinaire MAF (Migrations de l'Asie de l'Est et du Sud-Est en France) et l'Association des jeunes Chinois de France (AJCF) et soutenue par le Défenseur des droits¹⁵. Cette recherche s'appuie sur des entretiens biographiques approfondis menés auprès de 32 jeunes diplômés, résidant en France et originaires de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Elle révèle les multiples formes de discriminations et de racisme auxquelles les personnes perçues comme d'origine asiatique sont exposées dans différents domaines de la vie sociale, que ce soit à l'école, dans le monde du travail ou l'espace public.

L'analyse des matériaux empiriques dévoile une imbrication des rapports sociaux - de race, de classe, de genre, de statut migratoire, de pays/région d'origine - dans la production des discriminations et du racisme. L'étude met également en lumière la façon dont les personnes originaires d'Asie de l'Est et du Sud-Est résidant en France vivent une socialisation raciale et composent avec ses effets (identification raciale en évolution, conscientisation et apprentissage d'un « faire avec » le racisme et les discriminations).

L'enquête souligne plusieurs spécificités propres aux expériences du racisme et des discriminations chez les personnes d'origine asiatique : leur banalisation et le caractère « ordinaire » de leurs manifestations, le faible taux de réactions et de recours, une expression paroxystique du racisme anti-asiatique durant la pandémie de Covid-19 avec un effet catalyseur dans la conscientisation.

Face à ces phénomènes, l'hétérogénéité des postures laisse entrevoir une forme de hiérarchie sociale entre différents pays/régions asiatiques et rappelle le poids de la question coloniale dans l'analyse et la conscientisation de la question du racisme et des discriminations selon l'origine chez les personnes qui y sont exposées.

A. S'agissant des pouvoirs publics

Appelant de ses vœux une politique publique de lutte contre les discriminations, **la Défenseure des droits salue dans son avis n° 23-06 du 13 novembre 2023¹⁶, la mise à l'ordre du jour du Parlement d'une proposition de loi visant à lutter plus efficacement contre les discriminations¹⁷**. Cette inscription permet de mettre cet enjeu majeur au cœur de l'actualité politique. Ce texte confie à un service de l'État, la Dilcrah, la mission de réaliser tout à la fois des *testings* de masse à visée statistique, qui mesurent les discriminations sur un marché donné (travail, loisirs, logement, etc.),

¹⁵ Simeng Wang, Yong Li, Johann Cailhol, Miyako Hayakawa, Youngbin Kim, Sophie Haas, [L'expérience du racisme et des discriminations des personnes originaires d'Asie de l'Est et du Sud-Est en France \(Reactasie\) : synthèse](#), mars 2023.

¹⁶ Défenseur des droits, [Avis 23-06 du 13 novembre 2023 relatif à la proposition de loi visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et collectifs](#).

¹⁷ Marc Ferraci *et al.*, [Proposition de loi n° 1494 visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques](#), juillet 2023.

et des *testings* individuels à visée contentieuse, quand une personne s'estime victime de discrimination.

Cette volonté de mesurer les discriminations, via la mise en œuvre de *testings* de masse à visée statistique, pour enclencher des actions correctrices au sein des organisations, est positive. La Défenseure des droits l'a, à plusieurs reprises, recommandée. Cette approche structurelle paraît d'autant plus nécessaire que la lutte contre les discriminations ne peut se résumer au levier individuel du recours, lequel présente de nombreuses limites.

Que cette mission soit prise en charge par une structure (Dilcrah) placée sous l'autorité du Premier ministre paraît logique : si l'État souhaite instituer une véritable politique publique de lutte contre les discriminations, qui pourrait également passer par la fixation d'objectifs plus précis visant à ajuster ces *testings* (en nombre, en secteurs visés, *etc.*), il paraît en effet normal que ceux-ci soient pris en charge par cette structure ministérielle qui assure déjà, aux côtés de la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, le suivi du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026) et du plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti LGBT+ (2023-2026).

Elle regrette toutefois que la proposition de loi se limite à la méthode du *testing* pour améliorer la connaissance des phénomènes de discrimination. La méthode n'est en effet pas adaptée à l'étude de certaines formes de discrimination, notamment celles qui s'étalent dans le temps, au cours de la carrière (rémunération, promotion, *etc.*) ou dans certains domaines (scolarité). Elle rappelle également la nécessité d'embrasser d'autres secteurs que celui de l'emploi privé et renouvelle sa recommandation visant à la création d'un **Observatoire national des discriminations**, aux compétences beaucoup plus étendues et qui permettrait de développer d'autres approches.

Doté d'un comité d'orientation réunissant experts, autorités publiques, organisations professionnelles, associations et collectivités locales, cet Observatoire aurait vocation à valoriser l'ensemble des travaux et données permettant d'objectiver la réalité des discriminations en France et suivre leurs évolutions dans tous les domaines (emploi, logement, éducation, *etc.*) et sur tous les critères discriminatoires pertinents. Il pourrait contribuer à l'amélioration de la collecte des données à des fins de connaissance et coordonner les travaux de la statistique publique, des études et de la recherche pour observer la forme, la nature et l'ampleur des discriminations directes ou indirectes, en analyser les causes et favoriser un meilleur pilotage des actions publiques menées et à déployer, par-delà une vision actuelle très en silo et sélective.

Sur le second volet de la proposition de loi, la Défenseure des droits indique qu'elle n'est pas favorable à la possibilité offerte à cette structure gouvernementale de réaliser des *testings* individuels à visée contentieuse compte tenu de la compétence de l'institution en la matière. **Une telle mesure viendrait desservir les intérêts des victimes de discrimination en rendant illisible le chemin qu'elles devront parcourir pour être rétablies dans leurs droits.** Compte tenu de l'indépendance requise, *a fortiori* pour traiter des situations qui viseraient l'employeur public ou des services publics, comment un service de l'État

pourrait-il organiser ces *testings* puis informer et accompagner les victimes sur les suites à donner en droit à de telles opérations ? Il paraît tout à la fois cohérent avec ses autres missions et gage d'une meilleure lisibilité institutionnelle pour les victimes, que le Défenseur des droits ne soit pas concurrencé sur ce point par une structure gouvernementale. Le Défenseur des droits est l'autorité compétente pour le traitement des réclamations reçues en matière de discrimination. Le gouvernement a d'ailleurs souhaité renforcer la visibilité de sa compétence en soutenant la création en 2021, auprès de cette institution, de la plateforme *antidiscriminations.fr* et d'un numéro dédié aux victimes (3928).

B. S'agissant des entreprises et administrations

L'établissement d'un diagnostic et l'analyse des écarts de situation entre les personnels (selon leur appartenance ou non à un groupe exposé au risque discriminatoire : les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes d'origine extra-européenne ou perçues comme telles), par catégorie professionnelle, sont **une première étape vers l'établissement d'un plan d'actions**. Cet état des lieux, qui peut aussi être réalisé auprès des usagers ou clients, permet à l'entreprise, au bailleur social, à l'agence d'intérim, au service public concerné, d'exercer sa vigilance et construire des actions adaptées.

Au-delà des diagnostics préalables à la mobilisation et à une action ciblée, la mise en place d'**indicateurs** quantitatifs doit permettre de suivre la mise en œuvre et d'évaluer l'efficacité des actions engagées au sein des organisations. À cet égard, l'institution, aux côtés de la CNIL, a été associée au suivi du groupe de travail initié en 2021 par la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances portant sur l'expérimentation d'un « Index diversité et inclusion ». Cette expérimentation, qui a mobilisé un certain nombre d'acteurs publics et privés, a démontré qu'il était possible de mesurer la diversité géographique, culturelle et sociale au sein des organisations dès lors que les conditions posées par le RGPD sur la protection des données à caractère personnel étaient respectées.

La Défenseure des droits salue par ailleurs la mesure du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine prévoyant la réalisation, avec le soutien du Défenseur des droits et à titre d'expérimentation, d'un **audit des risques discriminatoires liés à l'origine dans une grande entreprise publique ou une administration publique**, qui permettra à l'organisation d'exercer son devoir de vigilance et de construire des actions adaptées pour prévenir les pratiques risquant de produire des discriminations. Pour la Défenseure des droits, cette expérimentation constitue une première étape en vue de sa généralisation et de la création d'une obligation légale d'audits et de suivi au sein de l'ensemble des entreprises et administrations. À terme, ces mesures pourront être réalisées au-delà du cadre de l'emploi : les pratiques d'un bailleur social, d'un établissement scolaire, d'une bibliothèque, d'un commerce devraient pouvoir être analysées dans une perspective de lutte contre les discriminations structurelles.

II- Les discriminations liées à l'origine dans l'accès aux biens et services fondamentaux

Les saisines adressées au Défenseur des droits montrent la persistance des discriminations fondées sur l'origine en matière d'accès aux biens et services fondamentaux. Ces situations sont autant d'atteintes graves au droit à l'éducation, au logement, à la santé et au droit de vivre dans un environnement sain des personnes concernées.

A. Droit à l'éducation et aux loisirs

Dans ce domaine, le Défenseur des droits intervient à double titre, au regard de sa compétence en matière de lutte contre les discriminations, mais également sur le terrain de la défense et de la promotion des droits de l'enfant.

1. La persistance de refus de scolarisation discriminatoires

La Défenseure des droits est régulièrement saisie de **refus discriminatoires d'accès à l'école primaire opposés par des mairies, du fait de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des enfants et de leurs familles, de leur origine et/ou de leur logement** (instabilité résidentielle, campement illicite, situation irrégulière des parents). Malgré une amélioration du cadre légal et réglementaire en matière d'accès à la scolarisation¹⁸, la Défenseure des droits s'inquiète des obstacles qui perdurent pour certaines catégories d'enfants les plus vulnérables, notamment ceux d'origine ou de nationalité étrangère ou dont les conditions d'hébergement sont précaires et/ou provisoires.

Alors que la liste des pièces justificatives exigibles lors de l'inscription scolaire est limitée à **trois documents**, justifiant respectivement de l'identité de l'enfant, de l'identité des personnes responsables de l'enfant et de la domiciliation de la famille concernée sur la commune, les mairies refusent parfois les inscriptions malgré les justificatifs fournis, en demandant des pièces supplémentaires ou en refusant les preuves de domiciliation apportées.

La Défenseure des droits a rappelé à de nombreuses reprises que **la preuve du domicile, en vue de procéder à l'inscription scolaire, peut être faite par tout moyen**, précisément pour permettre l'accès à l'école pour les enfants les plus vulnérables. Elle a souligné à plusieurs reprises que la notion retenue pour une domiciliation est celle « d'installation », de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible¹⁹. Eu égard à l'enjeu primordial de l'éducation de tous les enfants, l'institution a régulièrement rappelé, notamment dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun »²⁰ de 2016, l'obligation des maires de scolariser tous les enfants installés physiquement sur leur territoire, cette installation se prouvant par tout moyen.

¹⁸ À ce titre, la Défenseure des droits salue la disposition introduite dans la [loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance](#) qui permet aux services départementaux de l'éducation nationale de se substituer au maire lorsque son refus n'est pas justifié. Elle a également salué la publication du [décret n° 2020-811 du 29 juin 2020](#) qui fixe la liste des pièces justificatives exigibles lors de l'inscription scolaire en la limitant à trois documents, justifiant respectivement de l'identité de l'enfant, de l'identité des personnes responsables de l'enfant et de la domiciliation de la famille concernée sur la commune.

¹⁹ Défenseur des droits, [Décision 2023-068 du 16 mars 2023 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour un enfant résidant dans un hôtel social](#).

²⁰ Défenseur des droits, [Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun, Rapport des droits de l'enfant 2016](#), novembre 2016.

Décision 2023-068 du 16 mars 2023 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour un enfant résidant dans un hôtel social

La Défenseure des droits a été saisie d'une réclamation relative à la situation d'une enfant d'origine Rom et de nationalité roumaine, résidant avec ses parents en hôtel social, en raison de leurs difficultés à obtenir une inscription scolaire²¹. La mairie n'a pas procédé à l'inscription scolaire de l'enfant malgré la demande faite en ce sens par les parents et les différents justificatifs fournis.

La Défenseure des droits a présenté des observations devant le juge des référés du Conseil d'État, dans lesquelles elle a rappelé que la preuve du domicile, en vue de procéder à l'inscription scolaire, peut être faite par tout moyen, précisément pour permettre l'accès à l'école pour les enfants les plus vulnérables.

La Défenseure des droits a ainsi relevé que le refus d'inscription de l'enfant sur la liste scolaire constituait une atteinte grave et manifestement illégale à son droit à l'éducation, et était susceptible de caractériser une discrimination dans l'accès à l'éducation de l'enfant fondée sur son lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de sa famille, critères prohibés par la loi.

L'enfant a finalement été scolarisé à la demande du directeur académique des services de l'éducation nationale avant que le tribunal n'ait à statuer sur la requête.

La Défenseure des droits recommande aux maires de mettre en œuvre une procédure permettant que soit immédiatement délivré, au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande d'inscription scolaire, les pièces produites et les pièces dont l'absence justifierait un refus.

Enfin, la Défenseure appelle à ce que l'attention portée à l'antitsiganisme dans le plan de lutte contre le racisme l'antisémitisme et la lutte contre les discriminations (2023-2026) se traduise par des mesures concrètes et une augmentation du financement des actions et associations engagées sur ce sujet.

2. L'application de la note du 31 août 2023 sur le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse

La Défenseure des droits a été saisie de plusieurs réclamations concernant les **difficultés d'accès au lycée rencontrées par de jeunes filles musulmanes** portant des vêtements correspondant ou assimilés à des abayas, à la suite des consignes du ministre de l'éducation nationale pour la rentrée 2023. La note de service ministérielle du 31 août 2023 s'inscrit dans le cadre légal dégagé par l'article 1^{er} de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics et codifié à l'article L.141-5-1 du code de l'éducation.

²¹ Défenseur des droits, [Décision 2023-068 du 16 mars 2023 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour un enfant résidant dans un hôtel social](#).

La Défenseure des droits traite les réclamations individuelles reçues au prisme de l'intérêt supérieur de l'enfant et du principe de non-discrimination. Elle s'assure en particulier du respect par l'établissement de la loi de 2004, à la lumière de la circulaire du 9 novembre 2022 et de la note du 31 août 2023, quant aux critères utilisés pour qualifier telle ou telle tenue d'abaya ou de vêtement manifestant ostensiblement une appartenance religieuse. L'instruction s'intéresse ainsi aux modalités d'application *in concreto* de ces textes, dans le respect des droits de l'enfant, pour chaque situation : bienveillance et qualité du dialogue avec l'élève, accompagnement de l'élève et de sa famille, formation des personnels de l'éducation nationale, etc.

Dans ce cadre, l'institution s'attache à vérifier plus particulièrement, dans chacune des situations individuelles qui lui sont soumises, que l'application des textes a été faite avec discernement, et sans discrimination, en raison notamment de l'origine, de la religion réelle ou supposée, de l'apparence physique ou du sexe de l'élève.

3. L'accès aux loisirs, au sport et à la culture

Au regard des inégalités socioéconomiques et territoriales, l'école constitue le premier levier de beaucoup d'enfants et de jeunes pour accéder au sport et à la culture. Nombre d'entre eux l'ont rappelé lors de la consultation nationale conduite par le Défenseur des droits pour nourrir son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant. L'institution recommande donc d'abord l'effectivité des heures obligatoires de la pratique du sport à l'école.

Alors que certains territoires concentrent des équipements, d'autres – territoires ruraux ou ultra-marins - constituent de **véritables déserts culturels et sportifs**²². Le manque de diversité de l'offre est également un enjeu susceptible de restreindre les enfants dans leurs choix d'activités. Au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville par exemple, les équipements de proximité sont souvent peu variés, et « seule une minorité de quartiers prioritaires, un sur sept, permet un accès à des équipements sportifs variés à moins de 15 minutes de marche »²³.

Sur ce sujet, peu de saisines sont reçues par le Défenseur des droits en ce qui concerne les **enfants étrangers**. Les investigations menées par l'institution à l'occasion de difficultés rencontrées par les enfants étrangers pour accéder à une scolarisation – alors même que son caractère prioritaire est communément admis – laissent cependant percevoir que ces enfants se confrontent également à des obstacles dans leur accès aux loisirs, au sport et à la culture – dont l'importance est souvent relayée au second rang face à d'autres enjeux. Lors de ses échanges relatifs à la situation d'enfants au sein d'un centre d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES), la Défenseure des droits a par exemple constaté qu'ils n'avaient accès à aucune activité au sein du centre ou à l'extérieur.

La Défenseure des droits recommande ainsi de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer à tous les mineurs étrangers présents sur le territoire un accès aux activités sportives, culturelles et de loisirs, adapté à leur âge et accessible en langue étrangère,

²² Défenseur des droits, [Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture, Rapport annuel 2023 consacré aux droits de l'enfant](#), 2023, p. 36.

²³ *Ibid.*, p. 37.

sans que celui-ci repose uniquement sur les initiatives volontaires des acteurs de la société civile.

B. Droit à un logement

En 2023, la Défenseure des droits a poursuivi son action de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social et privé et de lutte contre l'habitat indigne, à travers plusieurs décisions et rapports visant à alerter sur les discriminations vécues dans ce domaine par les personnes d'origine étrangère, les voyageurs, les personnes Roms et les habitants des régions et territoires des outre-mer.

1. Discriminations liées à l'origine ou à la vulnérabilité économique dans l'accès au logement social

La Défenseure des droits regrette l'absence, dans le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine (2023-2026), de politique volontariste de lutte contre les discriminations dans le champ du logement social. Le plan prévoit seulement un rappel aux préfets, par voie de circulaire, d'une attention à la prévention des discriminations lors de l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs et la mise en œuvre des dispositions prévoyant l'identification de résidences à enjeux de mixité sociale, en constituant un groupe de travail partenarial à même de déterminer les conditions d'application garantissant l'absence de discrimination et de stigmatisation de ménages concernés.

L'étude « Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? » publiée en 2023 par l'OFCE avec le soutien du Défenseur des droits a permis d'objectiver les difficultés rencontrées par les demandeurs aux ressources les plus modestes dans l'accès au parc de logement social, parmi lesquels les personnes d'origine étrangère sont surreprésentées²⁴. À partir d'une exploitation statistique inédite des données du système national d'enregistrement de la demande (SNE), l'étude confirme une inégalité d'accès des ménages les plus pauvres au logement social qui sont « *pénalisés dans le système d'attribution par rapport aux ménages plus riches (ou moins pauvres)* ». Par son caractère systématique, un tel désavantage est susceptible de caractériser une discrimination à raison de la « particulière vulnérabilité économique » envers les demandeurs concernés²⁵. Cette discrimination vient s'ajouter aux discriminations fondées sur l'origine lors de l'attribution du logement social, récemment attestées par une étude par *testing* réalisée par le TEPP à la demande de la fondation Abbé Pierre²⁶.

À la lumière des résultats de l'étude et à l'heure de la généralisation de la cotation de la demande de logement social prévue par la loi en 2024, **la Défenseure des droits recommande aux acteurs de l'attribution de vérifier que leur dispositif de**

²⁴ Pierre Madec, Maxime Parodi, Xavier Timbeau, Xavier Joutard, Pauline Portefaix et Edgar Aubisse, [Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au logement social ?](#), Éclairages, octobre 2023.

²⁵ Voir notamment : Défenseur des droits, [Discriminations et origines : l'urgence d'agir](#), juin 2020 ; Gilles Fauconnier, « [Logement social et application de la loi SRU : la lettre plutôt que l'esprit](#) », *Métropolitiques*, novembre 2019.

²⁶ TEPP, [Discriminations ethno-raciales dans l'accès au logement social : un test des guichets d'enregistrement](#), mars 2023.

cotation prend effectivement en compte les demandeurs les plus pauvres. Elle réitère ses recommandations visant à réexaminer le lien à la commune pris en compte dans ces dispositifs, alors que le lieu de résidence est un critère de discrimination interdit par la loi depuis 2014, ou encore à inscrire expressément dans la loi la **primauté du droit au logement**, qui doit être mis en œuvre sans discrimination, sur l'objectif de mixité sociale.

Assurer l'accès au logement social pour les demandeurs les plus pauvres impose aussi la mise en œuvre d'une nouvelle politique des loyers et du strict respect des objectifs d'offre de logements sociaux financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) destinés aux locataires en situation de grande précarité au titre de leurs obligations de production de logements sociaux par les communes.

Parmi les mesures annoncées récemment par le gouvernement, plusieurs portent sur le logement, avec pour certaines des risques d'atteinte au droit au logement et de discriminations dans ce domaine. La Défenseure des droits s'inquiète notamment de la consigne donnée aux préfets de ne plus attribuer de logement social aux demandeurs reconnus prioritaires au titre du DALO les plus en difficulté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et de ne pas y créer de nouvelles places d'hébergement. Par ailleurs, l'intention annoncée de laisser une plus grande marge de manœuvre aux maires dans l'attribution des logements sociaux et la maîtrise du « peuplement » du parc social de leur commune fait écho à des pratiques déjà observées dans les faits en l'état du droit, qui présentent un risque discriminatoire sur le fondement de différents critères interdits (situation familiale, origine, lieu de résidence notamment).

L'annonce du Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale en janvier 2024 de modifier la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), qui prévoit un taux minimal de 25% de logements sociaux par ville, fragilise également un outil majeur de l'accès au logement social, au détriment des demandeurs précaires et d'une grande partie de la classe moyenne²⁷. Il est ainsi prévu d'inclure dans le décompte des logements sociaux imposés par la loi SRU une partie des logements intermédiaires, accessibles à la classe moyenne supérieure. Si cette annonce venait à être concrétisée, elle contribuerait à réduire considérablement les efforts en matière de construction de logements sociaux.

2. Discriminations liées à l'origine ou à la nationalité dans l'accès au logement privé

La Défenseure des droits salue les mesures prévues dans le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine qui concernent :

- le suivi de la charte signée en octobre 2020 par les représentants du secteur immobilier en présence des ministres du logement et de l'égalité, et notamment de l'obligation de formation pour les agents immobiliers ;
- l'invitation de l'ensemble des professionnels de l'immobilier à s'inspirer de la convention de partenariat signée en février 2020 entre SOS Racisme et la FNAIM

²⁷ [Discours de Gabriel Attal : le monde du logement social sonné par ce qu'il considère comme un « détricotage » de la loi SRU](#)

prévoyant un dispositif de *testings* auprès de ses adhérents ayant mis en place des formations à la non-discrimination pour évaluer leur impact.

Elle insiste néanmoins sur le fait que le partenariat mis en œuvre entre la FNAIM et SOS Racisme ne constitue pas une politique publique et ce d'autant que la lutte contre les discriminations dans le logement était citée parmi les 12 points-clés du plan. Alors que le suivi de la charte signée par les professionnels de l'immobilier est toujours au point mort, la dynamique doit reprendre côté pouvoirs publics pour lutter contre les discriminations dans l'accès au logement privé.

La Défenseure des droits est en effet régulièrement saisie par des réclamants pour des discriminations liées à leur origine, leur religion ou leur nationalité lors de la recherche d'un logement privé.

Dans les réclamations qu'elle reçoit, la Défenseure des droits constate une **méconnaissance par les agents immobiliers concernés de leurs obligations en matière de lutte contre les discriminations**, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des exigences discriminatoires de la part de leurs clients. Dans le cadre d'une **injonction à discriminer**, peuvent être engagées la responsabilité de la personne qui demande de discriminer comme celle de la personne qui l'exécute²⁸. Dès lors qu'elle est une professionnelle de la location immobilière, une agence immobilière ne saurait se dégager de sa responsabilité pénale pour une action discriminatoire en rejetant simplement la faute sur une instruction donnée par la ou le propriétaire.

Décision 2023-079 du 9 mai 2023 relative à un refus de location discriminatoire en raison de la nationalité

La Défenseure des droits a été récemment saisie d'une réclamation relative à un refus de location discriminatoire en raison de la nationalité de la réclamante et de son compagnon²⁹. La réclamante et son compagnon, tous les deux de nationalité tunisienne, ingénieurs en informatique en contrat à durée indéterminée, ont déposé leur dossier de candidature auprès d'une agence immobilière pour la location d'un appartement. À la suite d'une visite du bien, l'agence a relayé la demande du propriétaire du logement de transmission de leurs titres de séjour. Le jour-même, la réclamante a transmis ceux-ci ainsi que le récépissé de sa demande de renouvellement.

Après une relance de la réclamante une semaine plus tard, celle-ci a été informée qu'un autre dossier avait été sélectionné et que l'appartement n'était plus disponible. L'appartement est toutefois resté publiquement disponible à la location sur le site de l'agence pendant près de deux mois après le refus du dossier de la réclamante.

À la suite de l'instruction engagée par le Défenseur des droits, le propriétaire du bien a nié toute discrimination en justifiant avoir sollicité les titres de séjour au titre du décret fixant la liste des pièces justificatives pouvant être exigées des candidats à la location, aux seules fins de vérifier leur identité.

²⁸ Défenseur des droits, [Décision 2023-079 du 9 mai 2023 relatif à un refus de location discriminatoire en raison de la nationalité](#).

²⁹ *Ibid.*

Il résulte toutefois du décret susmentionné que le titre de séjour n'a vocation à être demandé que dans une démarche de vérification de l'identité des candidats à la location. Or, le propriétaire ayant déjà pu vérifier les identités de la réclamante et de son compagnon au travers de leurs passeports respectifs en cours de validité, sa demande de leurs titres de séjour et son refus subséquent de leur candidature sont susceptibles de caractériser une discrimination en raison de leur nationalité.

Le propriétaire a fait valoir que l'agence immobilière s'est fait le relais de cette demande sans l'informer de son caractère discriminatoire ; cette absence d'information par la société ne l'exempte toutefois pas de toute responsabilité pour ses actions en qualité de bailleur. En ce sens, la Défenseure des droits entend rappeler au propriétaire mis en cause les dispositions en vigueur applicables.

Interrogée par les services du Défenseur des droits, l'agence immobilière a soutenu qu'il revenait au propriétaire, et non à l'agence, de justifier du refus de location, celle-ci n'en étant pas l'auteure. L'agence ne saurait cependant se prévaloir de sa méconnaissance des règles prévues par le décret susmentionné, dès lors qu'elle est une professionnelle de la location immobilière. Dans le cadre d'une injonction à discriminer, une agence immobilière ne saurait se dégager de sa responsabilité pénale pour une action discriminatoire en rejetant simplement la faute sur une instruction donnée par le bailleur.

En conséquence, la Défenseure des droits a recommandé à l'agence immobilière mise en cause de se rapprocher de la réclamante afin de procéder à une juste réparation de son préjudice et de revoir ses pratiques afin de respecter le principe de non-discrimination et de sensibiliser l'ensemble de ses agents à la non-discrimination.

3. Droit à l'hébergement

Les Roms de nationalité étrangère rencontrent des difficultés spécifiques liées à leur appartenance à la communauté Rom mais, dans certains cas, celles-ci se cumulent avec les difficultés plus généralement rencontrées par les étrangers et migrants présents sur le territoire que le Défenseur des droits s'efforce également de mettre en lumière depuis de nombreuses années.

Dans l'exercice de ses missions, le Défenseur des droits dénonce régulièrement les **conditions de vie dégradantes** des personnes qui, faute de voir effectivement garantis leur droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence et leur droit à être traité avec dignité, se trouvent astreintes à vivre dans des squats, bidonvilles ou campements informels³⁰. Parmi les personnes en situation d'extrême précarité, nombreuses sont celles qui sont étrangères avec une surreprésentation des personnes Roms ou perçues comme telles³¹.

La Défenseure des droits dénonce **les logiques de priorisation, à géométrie variable**, des autorités et rappelle que, **conformément à la loi, le droit à**

³⁰ Défenseur des droits, [Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais](#), octobre 2015 ; Défenseur des droits, [Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais](#), décembre 2018.

³¹ Défenseur des droits, [Pour une protection effective des droits des personnes Roms : contribution à la stratégie nationale](#), décembre 2021.

l'hébergement d'urgence doit être garanti de façon inconditionnelle. La situation administrative des personnes ne saurait en aucun cas constituer la variable d'ajustement d'un dispositif sous-dimensionné.

Elle insiste également sur la nécessité de mettre en place une politique publique qui vise à ne pas maintenir ces personnes dans un dispositif d'hébergement d'urgence qui n'est que provisoire. Ces personnes doivent être accompagnées vers un dispositif de logement pérenne et digne.

La Défenseure des droits alerte également sur **l'absence d'évolution significative en matière d'expulsions de campements Roms.** Malgré les ambitions affichées en 2018³², les évacuations sans solutions alternatives adaptées continuent. Appelée à intervenir en amont de ces expulsions, l'institution a déjà souligné le manque d'anticipation des opérations d'expulsion par les autorités, l'insuffisance des mesures d'accompagnement pour assurer la continuité des droits des personnes évacuées et le caractère contreproductif de ces opérations d'expulsion répétées : précarisation accentuée, nomadisme forcé, reconstitution des campements sur un autre site³³.

La Défenseure des droits continue d'être régulièrement saisie de **situations d'expulsions effectuées en dehors de tout cadre légal.** Elle est récemment intervenue concernant deux situations où des agents de police municipaux ont expulsé un campement, où vivaient des familles avec des enfants, et détruit les cabanes, avec des engins de chantier ou avec le feu, en dehors de toute procédure judiciaire ou administrative³⁴. Cette destruction de biens et cette expulsion ont eu pour conséquence de priver les habitants de recours et d'accompagnement sur les questions de logement, de santé et de scolarité.

La Défenseure des droits considère en conséquence que les personnes responsables au sein de la police qui étaient présentes et ont donné instruction de réaliser ces expulsions, ont commis un manquement à leurs obligations de respect de la loi, de protection des personnes, de respect de leur dignité et par là-même aux dispositions des articles R. 434-2 et R. 434-14 du code de la sécurité intérieure, justifiant l'engagement de poursuites disciplinaires à leur encontre.

Conformément au droit à la protection du domicile et au droit à ne pas être privé d'abri, l'évacuation d'un campement doit être précédée d'un diagnostic social et global et ne saurait être mise à exécution avant que les pouvoirs publics n'aient, au préalable, identifié de véritables solutions alternatives d'hébergement et pris les dispositions nécessaires pour assurer la continuité dans l'accès à la

³² Le Défenseur des droits s'assure de la mise en œuvre de solutions alternatives adaptées en cas d'expulsion, conformément aux préconisations issues de la [circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites](#) et à l'[instruction du 25 janvier 2018 visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles](#).

³³ Défenseur des droits, [Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, Août 2012 – Mai 2013](#), juin 2013 ; Défenseur des droits, [Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais](#), octobre 2015 ; Défenseur des droits, [Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais](#), décembre 2018.

³⁴ Défenseur des droits, [Décision 2022-213 du 8 décembre 2022 relative à l'expulsion de quinze personnes dont quatre enfants d'un campement par des fonctionnaires de police et destruction de biens en dehors de tout cadre légal](#) ; Défenseur des droits, [Décision 2022-212 du 30 décembre 2022 relative à la destruction par incendie de lieux d'habitation par des agents municipaux, à la demande d'un capitaine de police, qui agissait sous la direction et le contrôle d'un commissaire divisionnaire](#).

scolarité et aux soins. Les personnes expulsées doivent également se voir garantir l'accès à un recours effectif. Ce sont des exigences posées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir l'arrêt Hirtu c. France du 14 mai 2020)³⁵.

Enfin, la Défenseure des droits, à l'instar du Comité des droits de l'enfant des Nations unies³⁶, est très préoccupée par les **conditions d'existence des enfants roms vivant dans des bidonvilles**, dont les familles sont régulièrement visées par ces expulsions non accompagnées de solutions adaptées de relogement.

4. Les aires d'accueil des voyageurs et la reconnaissance de l'habitation mobile

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.

De façon générale, **la loi Besson a pour effet de restreindre de façon disproportionnée la liberté de circulation** ce 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 5 000 habitants. Or, ces dernières sont largement minoritaires en France, ce qui exclut les voyageurs de la majeure partie des communes de France.

À ce constat très préoccupant en matière d'accueil s'ajoute un durcissement du traitement des voyageurs 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.

Afin de répondre à ses engagements et en lien direct avec une demande formulée par les voyageurs et leurs associations, la Défenseure des droits a donc publié en février 2023, des **outils afin de lutter contre le non-recours des voyageurs. Un dépliant papier intitulé « Gens du voyage : faire respecter vos droits », a été largement diffusé**³⁷. Ce dépliant informe les voyageurs sur ce que peut faire le Défenseur des droits et la meilleure façon de le saisir. Il contient également un QR Code qui renvoie à une série de fiches thématiques sur une page dédiée du site du Défenseur des droits. Ces fiches, au nombre de 16, documentées expliquent dans un langage accessible « que faire » dans des situations très concrètes.

³⁵ Le Défenseur des droits avait présenté à cette occasion des observations devant la Cour : Défenseur des droits, [Décision MLD-MDEMSP-MDS-2014-111 du 1er septembre 2014 relative à la conformité des conditions d'évacuation d'un campement avec les articles 3, 8 et 13 de la CEDH](#).

³⁶ Comité des droits de l'enfant de l'ONU, [Observations finales relatives au 6^e et 7^e rapports périodiques de la France](#), 2023.

³⁷ Défenseur des droits, Dépliant « Gens du voyage : faire respecter vos droits », 2023.

Ce dépliant, mis à la disposition des associations et des délégués du Défenseur des droits sur tout le territoire, a permis une forte augmentation des réclamations liées aux voyageurs. Entre le premier semestre 2022 et le premier semestre 2023, on relève une augmentation de 257 % du nombre de réclamations, informations et orientations reçues relatives aux voyageurs, contre 24 % sur les mêmes périodes entre 2021 et 2022. 25 % de ces dossiers concernent des discriminations. Les délégués jouent un rôle crucial dans le suivi de ces réclamations. Ce sont les premiers à être saisis : presque 55 % des réclamations passent uniquement par les délégués, 19 % par ces derniers ainsi que par le siège contre 26 % uniquement par le siège, sur la période de janvier 2019 à juin 2023.

La Défenseure des droits recommande ainsi, 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 sur le 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.

C. Droit à la santé et à vivre dans un environnement sain

Les personnes Roms ou perçues comme telles et vivant dans les bidonvilles peuvent rencontrer des **difficultés particulières d'accès aux soins**, notamment lorsqu'elles ne sont pas en mesure de justifier d'un droit au séjour. L'accès aux soins des personnes étrangères reste également un sujet de préoccupation.

Dans un premier rapport de 2016³⁸, le Défenseur des droits avait pointé du doigt les **difficultés d'accès à l'aide médicale de l'État (AME)**, le niveau de prise en charge et les pratiques des caisses ainsi que des refus de soins discriminatoires trop fréquents.

En 2023, une étude par *testing*, soutenue par le Défenseur des droits, a établi une nouvelle mesure du niveau de **refus de soins discriminatoires opposés** aux bénéficiaires de la Complémentaire santé solidaire (CSS) et de l'AME dans trois spécialités médicales (médecine générale, ophtalmologie et pédiatrie)³⁹. Elle atteste de la persistance de pratiques discriminatoires chez certains médecins qui refusent de recevoir des patients bénéficiaires de l'AME.

Étude « Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la complémentaire santé et de l'aide médicale de l'État » (2023)

Cette étude a été réalisée par une équipe de recherche de l'Institut des politiques publiques (IPP) à partir d'un *testing* téléphonique de très grande ampleur (34 000 appels) auprès de cabinets de trois spécialités médicales (médecine générale, ophtalmologie et pédiatrie). Elle cherche à mesurer si les taux et les délais d'obtention

³⁸ Défenseur des droits, [Les droits fondamentaux des étrangers en France](#), mai 2016.

³⁹ Pauline Mendras, Delphine Roy, Lucie Le Rolland, Léa Toulemon et Joyce Sultan Parraud, [Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire et de l'aide médicale d'État](#), mai 2023.

de rendez-vous varient en fonction du profil des patients selon qu'ils sont bénéficiaires de la CSS, de l'AME ou dits « patients de référence » mais également en fonction du sexe.

Le premier constat est celui de fortes difficultés d'accès aux soins pour tous : un patient a moins d'une chance sur deux d'obtenir un rendez-vous. Lorsqu'un rendez-vous est obtenu, les délais d'attente proposés peuvent être très importants, notamment chez les ophtalmologistes (quel que soit le profil testé).

Dans ce contexte, les résultats de l'étude mettent également en évidence une discrimination à l'encontre des bénéficiaires de l'AME, avec une **probabilité d'obtenir un rendez-vous nettement inférieure aux patients de référence**. Ces discriminations sont constatées dans les trois spécialités médicales considérées, quels que soient le genre et le secteur d'exercice des praticiens.

Elle est susceptible de s'expliquer à la fois par des **préjugés** selon lesquels la prise en charge de ces patients serait **plus complexe** (patients en moins bonne santé, ne maîtrisant pas ou peu le français, consultation plus longue...) et par l'anticipation de **démarches administratives plus lourdes** pour les professionnels de santé (et les caisses d'assurance maladie) dans la mesure où ces patients ne bénéficient pas de la carte Vitale.

Ainsi, la Défenseure des droits renouvelle sa recommandation tendant à ce que la dualité des dispositifs (assurance maladie et AME) soit reconsidérée⁴⁰. Elle souhaite également qu'un suivi quantitatif et qualitatif des refus de soins opposés aux bénéficiaires de l'AME soit mis en place, à l'instar de celui pour les titulaires de la protection universelle maladie et la CSS⁴¹. Enfin, la Défenseure des droits recommande que soit envisagée la création d'une carte numérique pour les bénéficiaires de l'AME, afin de permettre à ces derniers d'accéder aux mêmes outils numériques que les personnes affiliées à l'assurance maladie. La Défenseure des droits reste attentive aux mesures qui seront mises en œuvre par les ordres de professions de santé réglementés et l'Assurance maladie sur la lutte contre les discriminations dans l'accès aux soins⁴².

S'agissant de l'accès aux services, l'institution a traité plusieurs réclamations portant sur **l'accès à l'eau** (droit fondamental reconnu par les instances internationales)⁴³, à l'électricité et à la collecte des ordures ménagères au sein de lieux de vie informels. Elle intervient aussi ponctuellement sur les questions de raccordement provisoire lorsqu'elle est saisie par des personnes vulnérables.

La Défenseure des droits recommande qu'une réflexion interministérielle associant la DIHAL puisse être mise en place afin d'examiner les dispositions qui permettraient d'assurer un accès effectif à l'eau potable des publics les plus

⁴⁰ Voir Défenseur des droits, [Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer](#), 2019.

⁴¹ Prévus par la [circulaire n° 33-2008 de la CNAM du 30 juin 2008](#).

⁴² Voir aussi la dernière partie de la présente contribution sur le projet de loi Immigration.

⁴³ Voir Défenseur des droits, [Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais](#), décembre 2018, p.27 et s. ; Défenseur des droits, [Décision 2023-141 du 26 juin 2023 relative au refus d'une commune de permettre l'accès à l'eau potable aux occupants d'un campement](#).

vulnérables ainsi qu'une transposition ambitieuse de la directive en la matière⁴⁴. Elle recommande que le droit applicable, les responsabilités et les compétences des institutions publiques soient ainsi clarifiés. Il apparaît aussi nécessaire de procéder, en lien avec les associations de soutien aux populations Roms, à un état des lieux des sites occupés par les familles présentant des risques de contamination notamment au plomb.

De même, en France hexagonale, plusieurs études relèvent que **grand nombre d'aires d'accueil 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 Seveso⁴⁵.

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.

D. Accès aux biens et services sur les plateformes numériques

Les discriminations se produisent aussi dans les échanges de biens et services entre particuliers sur les plateformes numériques. Désormais utilisés dans des domaines très divers tels que l'accès aux biens et services, aux prestations sociales, la police, la justice ou encore le recrutement, le numérique et les algorithmes peuvent constituer des sources de progrès mais sont également porteurs de risques pour les droits fondamentaux, et notamment de biais discriminatoires à raison de l'origine, comme l'ont souligné le Défenseur des droits et la CNIL⁴⁶.

La Défenseure des droits a notamment soutenu une étude, confiée à des chercheurs du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP), **portant sur les discriminations en raison du genre et de l'origine entre particuliers utilisateurs de deux grandes plateformes françaises : BlaBlaCar et Leboncoin**⁴⁷.

Cette recherche s'intéresse à la fois aux discriminations produites du côté de l'offre (les vendeurs et conducteurs) et à celles produites du côté de la demande (les acheteurs et passagers). Elle repose aussi sur une méthodologie originale en combinant pour la première fois deux approches complémentaires : l'observation par

⁴⁴ Voir l'article 16 en lien avec le considérant 31, de la [Directive \(UE\) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine \(refonte\)](#), qui prévoit que les États membres prennent « les mesures qu'ils jugent nécessaires et appropriées afin de garantir l'accès à l'eau destinée à la consommation humaine pour les groupes vulnérables et marginalisés ».

⁴⁵ La directive Seveso impose aux États membres de l'Union Européenne d'identifier les sites industriels à risque pour y maintenir un haut niveau de prévention. En effet, les sites Seveso produisent ou stockent des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et l'environnement.

⁴⁶ Défenseur des droits et CNIL, [Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations](#), mai 2020.

⁴⁷ Guillaume Chappelle, Pierre Deschamps, Dylan Glover, Xavier Lambin, Morgane Laouénan, Magloire Seshie, Paul Grisolia, Sika Alaye, Calixte Henri, [Les discriminations en raisons du genre et de l'origine supposée sur deux plateformes collaboratives](#), Éclairages, mars 2023.

la récolte automatique des données réalisée sur les plateformes (*scraping*) et l'expérimentation à partir de profils fictifs (*testing*).

Sur BlaBlaCar, premier site de co-voiturage, l'étude observe que les conducteurs d'origine minoritaire (dans l'étude, conducteurs ayant un prénom à consonance maghrébine ou africaine) accueillent moins de passagers dans leur véhicule et touchent un revenu plus faible de 15 % en moyenne par voyage, par rapport aux autres conducteurs pour des trajets équivalents.

Dans le *testing*, les profils fictifs de passagers d'origine minoritaire ont une probabilité plus faible (d'environ 4 points de pourcentage) de recevoir une réponse lorsqu'ils font une demande d'information auprès d'un conducteur. Une différence selon le genre est également constatée : les profils de conductrices ont une probabilité plus élevée de recevoir des messages et des réservations que les conducteurs.

Sur Leboncoin, l'étude observe une plus faible sollicitation et un temps de réalisation de transaction plus long pour des vendeurs d'origine minoritaire, même si de fortes disparités ont été relevées selon les biens proposés. Dans le cadre du *testing*, les profils d'acheteurs d'origine minoritaire ont une probabilité plus faible de recevoir une réponse de la part des vendeurs réels que les acheteurs majoritaires (-17 %), quelle que soit la catégorie de biens.

Ces résultats demandent à être approfondis par de nouvelles recherches, qui pourraient être appuyées par les plateformes, afin d'analyser plus finement les discriminations des utilisateurs et de mettre en place les mesures qui permettent de les prévenir et de sanctionner les auteurs de discriminations. Les services du Défenseur des droits ont rencontré les deux plateformes ciblées par le *testing* pour les inviter à agir en ce sens.

III- Les discriminations liées à l'origine dans l'emploi

En 2023, près de la moitié des réclamations reçues par l'institution en matière de discriminations liées à l'origine se sont déroulées dans la sphère professionnelle (23 % dans l'emploi privé et 19 % dans la fonction publique). D'après le 16^e baromètre des discriminations dans l'emploi, une personne sur cinq parmi celles ayant rapporté des discriminations dans l'emploi, les rattache au critère de l'origine ou de la couleur de peau⁴⁸.

Le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations fondées sur l'origine envisage un élargissement des entreprises concernées par **l'obligation de formation à la non-discrimination** (abaissement du seuil du nombre de salariés de l'entreprise, actuellement fixé à 300, et extension aux entreprises spécialisées dans l'intérim et non plus seulement dans le recrutement) et annonce la publication d'un référentiel de formation à la non-discrimination.⁴⁹ Dans l'emploi

⁴⁸ Défenseur des droits et Organisation internationale du travail, [16e baromètre des discriminations dans l'emploi](#), décembre 2023, p. 13.

⁴⁹ Art. L.1131-2 du code du travail. Le personnel chargé des missions de recrutement doit suivre, au moins une fois tous les cinq ans, une formation à la non-discrimination à l'embauche. Concernant le secteur public, la seule obligation de formation inscrite dans la partie législative du CGFP concerne, depuis 2021, la laïcité (art. L. 121-2). La section portant sur la protection contre les discriminations et l'égalité professionnelle (art. L. 131-1 à L. 132-11) n'en prévoit aucune.

public, il prévoit de déployer le marché interministériel de l'État en cours et de former l'ensemble de la Fonction publique d'État.

Si la Défenseure des droits salue l'ensemble des mesures de sensibilisation et de formation auprès d'acteurs-clés prévus par le plan, elle émet toutefois un certain nombre de réserves, concernant notamment **la logique « en silo » qui prévaut encore parfois dans les actions de formation menées** et qui tend à privilégier certains critères (sexe, origine, orientation sexuelle, ou plus récemment identité de genre) au détriment des autres (le handicap étant ailleurs et à part et d'autres critères majeurs absents). Pour être efficace, le sujet ne devrait pourtant pas être cloisonné ; l'approche intégrée devrait au contraire être privilégiée. Elle veillera également à la façon dont les enjeux de lutte contre les discriminations liées à l'origine seront effectivement intégrés dans le cahier des charges des plans de formation (au-delà des propos et comportement dit « haineux ») et attire l'attention sur la nécessité de prévoir des indicateurs (de moyens ou de réalisation) pour évaluer la mise en œuvre de cette mesure.

Au-delà des enjeux de formation et de sensibilisation, les pouvoirs publics doivent mobiliser l'ensemble des leviers complémentaires pour transformer les pratiques et exiger des organisations, publiques comme privées, qu'elles intègrent pleinement la lutte contre les discriminations liées à l'origine dans des **plans d'action structurés** et transversaux précisant un portage politique, une déclinaison opérationnelle et des moyens adaptés. Ces plans pluriannuels, qui feraient l'objet d'évaluations périodiques, devraient prévoir différentes étapes, de la formalisation de l'engagement de la direction de l'organisation et de son plan d'action, jusqu'à la mise en place de dispositifs de prévention et de traitement des signalements de discriminations liées à l'origine, en passant par la réalisation d'audits internes, de campagnes de formation du personnel, et de mesures visant à assurer ou renforcer l'objectivation, la transparence et la traçabilité des processus et critères de décision.

A. Discriminations liées à l'origine à l'embauche et *testings* individuels

Le Défenseur des droits peut déclencher un *testing* dans le cadre de l'instruction d'une réclamation si l'offre d'emploi est toujours en cours, ce qui est rarement le cas. Il est aussi régulièrement saisi par des réclamants estimant avoir été victimes de discrimination lors de leur recherche d'emploi, et qui procèdent dans ce cadre à un test individuel de discrimination pour confirmer leurs soupçons⁵⁰.

Le *testing* (ou test de discrimination) individuel à visée judiciaire

Un test de discrimination, ou *testing*, consiste à soumettre deux profils comparables pour une même demande (entretien d'embauche, visite d'appartement, rendez-vous médical, etc.) sauf en ce qui concerne le critère susceptible d'exposer aux discriminations (origine, handicap, âge, sexe...). Pour l'origine, plusieurs critères peuvent être modifiés dans le cadre d'un test de discrimination : le patronyme et/ou un prénom (à consonance étrangère / européenne), l'apparence ou la couleur de peau, un accent, etc.

⁵⁰ Voir notamment : Défenseur des droits, [Décision 2023-048 du 10 mai 2023 relative à l'écartement d'une procédure de recrutement en raison de l'origine du candidat](#) ; Défenseur des droits, [Règlement amiable RA-2023-008 du 6 mars 2023 relatif à un refus d'embauche discriminatoire supposé en raison de l'origine](#).

Si le test révèle un traitement différencié selon le profil présenté, on pourra présumer que cela est lié à la prise en compte – consciente ou non – d'un critère de discrimination, ce qui est interdit par la loi. Enfin, si la personne engage un recours (pénal, civil ou administratif) pour faire valoir ses droits, les résultats du test pourront contribuer à établir la preuve de la discrimination.

Le test de discrimination est un mode de preuve des discriminations reconnu par la loi en matière pénale, civile et administrative⁵¹. Si le test de situation à visée judiciaire n'a pas la même ampleur qu'un test à visée scientifique, il convient de respecter certaines conditions méthodologiques essentielles afin que sa valeur de preuve soit reconnue par un juge.

Pour encourager les victimes à procéder à des *testings* avant que l'emploi ne soit pourvu et afin qu'elles puissent respecter une méthodologie probante, le Défenseur des droits a publié une **fiche pratique intitulée « Le test de discrimination, une méthodologie à respecter »**⁵², à destination des personnes qui ont le sentiment d'avoir fait l'objet d'un refus discriminatoire et qui souhaitent confirmer leurs soupçons.

Le Défenseur des droits peut ouvrir une enquête s'il est saisi par une personne qui a réalisé un test de discrimination. Pour cela, tous les éléments recueillis devront lui être adressés. Il pourra notamment demander à la personne mise en cause (employeur, propriétaire, etc.) de justifier la différence de réponse apportée aux deux profils. Il pourra aussi mener des auditions et, le cas échéant, transmettre le dossier au parquet ou présenter des observations en justice.

Décision 2023-048 du 10 mai 2023 relative à la mise à l'écart d'une procédure de recrutement en raison de l'origine du candidat

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à la mise à l'écart d'un candidat d'une procédure de recrutement qu'il estime discriminatoire en raison de son origine⁵³. Le réclamant, qui a un patronyme d'origine maghrébine, a envoyé des candidatures à la société mise en cause pour deux postes de « technicien des installations télécoms (F ou H) ».

En l'absence de réponse, il procède quelques jours plus tard à un test de situation. Il envoie la même lettre de motivation et le même curriculum vitae (sans photo) avec une identité fictive, un nom à consonance européenne, pour une des deux offres

⁵¹ L'article 225-3-1 du code pénal dispose en effet que « les délits prévus par la présente section [consacrée aux discriminations] sont constitués même s'ils sont commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité l'un des biens, actes, services ou contrats mentionnés à l'article 225-2 dans le but de démontrer l'existence du comportement discriminatoire, dès lors que la preuve de ce comportement est établie. ». Voir pour une mise en œuvre, les arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 7 juin 2005 n°04-87354 et du 28 février 2017 n° 15-87378.

Au civil, l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, tel que modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, dispose que « le fait que la victime [de discriminations] ait seulement poursuivi l'objectif de démontrer l'existence d'un agissement ou d'une injonction discriminatoire n'exclut pas en cas de préjudice causé à cette personne, la responsabilité de la partie défenderesse. ». Il résulte de ce texte que le législateur a consacré une exception au principe de loyauté de la preuve recevable devant les juridictions civiles aux fins de démontrer les comportements discriminatoires au moyen d'un test de discrimination.

⁵² Défenseur des droits, [Le test de discrimination, une méthodologie à respecter](#), avril 2020.

⁵³ Défenseur des droits, [Décision 2023-048 du 10 mai 2023 relative à la mise à l'écart d'une procédure de recrutement en raison de l'origine du candidat](#).

d'emploi à laquelle il avait candidaté sous son vrai nom. Le réclamant a été informé par les gestionnaires de recrutement que ses candidatures sous son identité réelle n'avaient pas été retenues. À la suite de l'envoi du CV fictif avec un patronyme à consonance européenne, il est invité à effectuer des tests de recrutement.

Lors de son instruction, la Défenseure des droits constate que la société mise en cause n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, que le refus de la candidature du réclamant repose sur des motifs étrangers à toute discrimination et conclut en conséquence que ce refus repose sur des motifs discriminatoires à savoir son origine et son patronyme.

La Défenseure des droits recommande à la société mise en cause de se rapprocher du réclamant afin de procéder à une juste réparation de son préjudice et de revoir ses pratiques afin de respecter le principe de non-discrimination et de sensibiliser l'ensemble de ses personnels chargés du recrutement à la non-discrimination.

Règlement amiable RA-2023-008 du 6 mars 2023 relatif à un refus d'embauche discriminatoire supposé en raison de l'origine

La Défenseure des droits a également été saisie par un réclamant qui a candidaté, via le moteur de recherche d'emploi INDEED, au poste de chargé(e) de clientèle au sein d'une entreprise de location de voitures⁵⁴.

Quelques jours plus tard, l'équipe de recrutement de cette société envoie un courriel générique au réclamant l'informant du rejet de sa candidature. Le réclamant candidate de nouveau au poste de chargé(e) de clientèle, via le site INDEED. Il crée une fausse adresse mail et envoie de nouveau la même lettre de motivation, ainsi que son CV, en changeant uniquement son patronyme, avec une consonance européenne et son adresse postale. Le même jour, l'équipe de recrutement envoie un courriel à l'adresse mail du candidat fictif l'invitant à remplir deux tests. Le réclamant effectue ces tests pour la candidature du candidat fictif. Le réclamant reçoit ensuite un message téléphonique du responsable de l'agence mise en cause dans lequel il est demandé au candidat fictif de bien vouloir le recontacter afin d'échanger à propos de sa candidature.

La Défenseure des droits, selon les souhaits du réclamant, est intervenue à plusieurs reprises auprès de l'entreprise mise en cause, tout d'abord par voie d'instruction en sollicitant du mis en cause diverses pièces et explications sur la discrimination alléguée. Après l'analyse des éléments de réponse reçus de la société mise en cause, la Défenseure des droits a conclu à l'existence d'une discrimination et a notamment recommandé à la société mise en cause de se rapprocher du réclamant afin de procéder à une juste réparation de son préjudice.

Après divers échanges, 9 500 € nets ont finalement été obtenus pour le réclamant afin de réparer le préjudice qu'il estimait avoir subi. En février 2023, les deux parties ont signé par l'intermédiaire de la Défenseure des droits, un accord transactionnel en ce sens.

⁵⁴ Défenseur des droits, [RA-2023-008 du 6 mars 2023 relatif à un refus d'embauche discriminatoire supposé en raison de l'origine](#).

B. Discriminations, harcèlement discriminatoire et obligation de santé et de sécurité de l'employeur

Le Défenseur des droits a largement contribué à faire avancer la notion de harcèlement discriminatoire en l'introduisant dans le débat judiciaire, en précisant les différentes formes qu'il peut prendre, notamment par le biais de blagues, de propos et d'insultes. Il a favorisé la reconnaissance par la justice du harcèlement discriminatoire constitué en un seul acte⁵⁵ (lorsque celui-ci est jugé d'une particulière gravité) et le harcèlement dit « d'ambiance »⁵⁶ (caractérisé dès lors que l'environnement de travail ou des agissements portent atteinte à la dignité de la ou des personne(s) et créent pour elle(s) un climat dégradant et humiliant, même si la victime n'est pas spécifiquement visée par les agissements).

Par ailleurs, la Défenseure des droits a contribué, à la fois dans ses observations, recommandations et rappels à la loi, à préciser l'obligation de santé et de sécurité qui incombe à l'employeur lorsqu'un signalement lui est fait. Elle est régulièrement saisie de situations de discrimination ou de harcèlement discriminatoire dans des entreprises où il ressort que, malgré les dénonciations des différents réclamants, et l'existence de potentiels témoins des faits, l'employeur a manqué à l'obligation de sécurité dont il est débiteur à l'égard de ses salariés : aucune enquête interne n'a ainsi été initiée pour faire la lumière sur les faits et prendre, le cas échéant, des sanctions disciplinaires proportionnées⁵⁷.

Or, comme l'a rappelé à chaque reprise la Défenseure des droits, le code du travail impose à l'employeur **une obligation de santé et de sécurité à l'égard de ses salariés. Cette obligation est dite « de moyens renforcés »**⁵⁸, ce qui signifie que l'employeur doit prendre les mesures nécessaires de prévention des risques professionnels, mettre en œuvre des actions d'information et de formation et veiller à la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés⁵⁹.

À ce titre, lorsqu'il est alerté sur une situation de discrimination, l'employeur doit faire cesser les faits :

- En prenant toute **mesure conservatoire** permettant de protéger la santé et la sécurité des salariés concernés : mesure conservatoire visant à les éloigner telle qu'une modification des horaires de travail, un changement d'affectation,

⁵⁵ Défenseur des droits, [MLD-2014-105 du 31 juillet 2014 relative à un harcèlement moral discriminatoire](#) ; CPH d'Avesnes sur Helpe, [Jugement de départage relatif au harcèlement d'ambiance à caractère discriminatoire et raciste dont a été victime un salarié et à l'inaction de l'employeur](#), n° 19/00038, 7 juin 2021 ; Cour d'appel de Rennes, [Arrêt relatif à un harcèlement moral discriminatoire](#), n° 14/00134, 10 décembre 2014.

⁵⁶ Défenseur des droits, [Décision MLD-2016-212 du 29 juillet 2016 relative à des agissements de harcèlement sexuel dans une rédaction de journal](#) ; Cour d'appel d'Orléans, Arrêt relatif au harcèlement sexuel d'une employée, consistant en un harcèlement environnemental ou d'ambiance, 7 février 2017.

⁵⁷ Voir récemment : Défenseur des droits, [Décision 2023-020 du 5 mai 2023 à un premier surveillant victime d'agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine de la part d'une collègue, matérialisés par des propos à caractère raciste répétés de la part de cette dernière, sans que l'administration lui ait apporté de protection suffisante](#).

⁵⁸ [Cass. Soc. 25 Novembre 2015, n° 14-24.444.](#)

⁵⁹ La Cour de cassation a en ce sens jugé que la seule circonstance que l'employeur ait pris toutes les mesures immédiates propres à faire cesser le harcèlement (ici moral) et qu'il l'a fait cesser effectivement n'est pas suffisante pour l'exonérer de sa responsabilité. Ainsi, pour pouvoir écarter sa responsabilité, l'employeur doit en outre justifier avoir pris toutes les mesures de prévention prévues par les articles L. 4121-1 et L. 4121-2 du code du travail, et notamment avoir préalablement mis en œuvre des actions d'information et de formation propres à prévenir la survenance de faits de harcèlement moral (Cass. Soc., 1^{er} juin 2016, n° 14-19702).

dans un souci de discrétion par rapport au collectif de travail, saisine de la médecine du travail, etc. ;

- En procédant à une **enquête impartiale, approfondie et formalisée** au cours de laquelle doivent être entendus l'ensemble des protagonistes et collègues de travail cités par les salariés concernés ;
- Et, si les faits sont établis, en prenant toutes les mesures nécessaires pour protéger la victime, ce qui peut se traduire par **une sanction disciplinaire** à l'égard de l'auteur des faits. Le Défenseur des droits demande aux employeurs de s'assurer que les sanctions disciplinaires prononcées soient « effectives, proportionnées et dissuasives », comme l'exige le droit européen.

De nombreux employeurs expliquent leur refus de prendre des mesures de suspension ou de sanction au motif qu'une procédure pénale serait en cours. Or, le fait qu'une procédure pénale soit en cours ne peut justifier que l'employeur retarde le déclenchement d'une enquête interne et d'une procédure disciplinaire si les faits sont avérés. **L'indépendance des procédures pénales et disciplinaires⁶⁰ signifie que l'employeur peut se prononcer sur l'action disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure pénale en cours.** Rendre la sanction administrative tributaire de la décision judiciaire peut révéler un refus de la part de l'administration de prendre ses responsabilités.

Décision 2023-020 du 5 mai 2023 relative à un premier surveillant victime d'agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine de la part d'une collègue, sans que l'administration lui ait apporté de protection suffisante

Le Défenseur des droits a été saisi par un premier surveillant exerçant ses fonctions au sein d'un centre pénitentiaire⁶¹. Ce réclamant fait état d'agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine depuis plusieurs années de la part d'une de sa collègue première surveillante, matérialisés par des propos à caractère raciste répétés de la part de cette dernière, ce qui a conduit à la dégradation de son état de santé. Il ressort de cinq attestations d'autres collègues de l'intéressé que sa collègue tenait régulièrement des propos à caractère raciste à son égard.

Le réclamant a, dans ce cadre, adressé plusieurs rapports à sa hiérarchie entre 2018 et 2020 pour dénoncer les faits subis et pour solliciter la protection fonctionnelle, qui lui a été accordée en juillet 2020. L'intéressé a également été arrêté pour maladie à plusieurs reprises à la suite des propos tenus dont il a été la victime et a bénéficié, à sa demande, de plusieurs mesures de mutation. Il a également déposé plainte pour harcèlement moral à l'encontre de sa collègue. L'enquête judiciaire est en cours à la date de la décision de la Défenseure des droits.

L'argument le plus important mis en avant par l'administration dans le cadre de l'enquête menée par la Défenseure des droits consiste à indiquer que le conseil de

⁶⁰ Article 29 de la [loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#) ; Voir également Défenseur des droits, [Décision 2023-020 du 5 mai 2023 relative à un premier surveillant victime d'agissements de harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine de la part d'une collègue, matérialisés par des propos à caractère raciste répétés de la part de cette dernière, sans que l'administration lui ait apporté de protection suffisante.](#)

⁶¹ *Ibid.*

discipline national (CDN) ne se prononcera sur les faits reprochés à la collègue du réclamant qu'à l'issue de la procédure judiciaire, la pratique de l'administration étant d'attendre que l'autorité judiciaire se prononce avant de convoquer un agent devant le CDN et de le sanctionner. Or, le fait qu'une procédure pénale soit en cours ne peut justifier que l'employeur public retarde le déclenchement de la procédure disciplinaire.

S'agissant de la protection mise en œuvre par l'administration à l'égard du réclamant, mis à part la prise en charge de ses frais d'avocats, l'administration n'a pas diligenté d'enquête, n'a pas suspendu de ses fonctions l'agente mise en cause qui n'a pas été sanctionnée sur le plan disciplinaire et le procureur de la République n'a pas été saisi par les autorités compétentes. Les préjudices du réclamant n'ont pas non plus été réparés.

Il résulte de tout ce qui précède, que la Défenseure des droits considère que le réclamant a été victime d'un harcèlement moral discriminatoire en raison de son origine sans que son employeur lui ait apporté de protection suffisante. Il a également été victime d'un manquement déontologique de la part de sa collègue. En outre, le chef d'établissement comme le directeur interrégional ont manqué à leurs obligations déontologiques notamment de protection et de signalement au procureur de la République.

Ainsi, la Défenseure des droits recommande au mis en cause de rappeler au directeur du centre pénitentiaire et au directeur interrégional leurs obligations déontologiques issues notamment des articles 13 et 27 du décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 intégrés dans le code pénitentiaire, ainsi que le principe de non-discrimination tel que posé notamment à l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 pour que les comportements discriminatoires révélés dans ce dossier ne soient pas réitérés. Elle lui recommande également de réunir le conseil de discipline national concernant les faits reprochés à la collègue mise en cause du réclamant sans attendre l'issue de la procédure judiciaire. La Défenseure des droits recommande enfin au mis en cause d'indemniser le réclamant des préjudices subis résultant du harcèlement moral discriminatoire dont il a été la victime, dès lors que l'intéressé lui aura adressé une demande en ce sens.

Lorsque des signalements de discrimination ou de harcèlement discriminatoire lui sont adressés, l'entreprise ou l'administration doit démontrer être intervenue activement pour connaître les faits, les faire cesser et le cas échéant, sanctionner les auteurs pour échapper à sa responsabilité.

À cet égard, il a été jugé qu'un employeur manque à son obligation de sécurité en ne prenant pas de mesures pour faire cesser les injures racistes dont est victime un salarié de la part de ses collègues, et sur lesquelles il a alerté la direction de l'entreprise⁶². La chambre sociale de la Cour de cassation juge que la responsabilité de l'employeur doit être engagée lorsqu'il est démontré qu'il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour éviter le dommage subi par le ou la salariée victime de harcèlement sexuel⁶³.

⁶² CA Amiens, 16 août 2016, RG n° 14/06009.

⁶³ Cass. soc., 25 novembre 2015, pourvoi n° 14-24.444 ; Cass. soc., 1^{er} juin 2016, pourvoi n° 14-19.702.

C. Les obstacles à l'insertion professionnelle des femmes musulmanes voilées

En 2016, une enquête du Défenseur des droits sur la perception et l'expérience des discriminations⁶⁴ montre que **le critère de la religion est le quatrième motif de discrimination considéré comme le plus fréquent par les actifs (43 %)**. Si seulement 2 % des personnes interrogées déclaraient avoir été confrontées dans les cinq dernières années à une discrimination fondée sur la religion, ce chiffre s'élève à 12 % pour les personnes musulmanes contre 0,2 % pour les personnes se déclarant chrétiennes. **Les femmes portant des symboles religieux visibles, comme le voile, sont particulièrement exposées**. Dans un rapport de 2021, la CNCDH relevait que la religion musulmane est la moins bien perçue des grandes religions présentes en France⁶⁵. L'enquête TeO2 de 2022 révèle que 10 % des personnes se déclarant de confession musulmane rapportent des discriminations religieuses, contre 5 % en 2008- 2009⁶⁶.

Dans sa contribution à l'examen de la France par le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, **la Défenseure des droits attire l'attention sur les obstacles à l'insertion professionnelle et sociale des femmes musulmanes voilées**⁶⁷. L'obligation de neutralité qui pesait initialement sur les agents du service public au titre de la laïcité connaît une extension. Discriminées dans l'accès à la formation⁶⁸ et à l'embauche⁶⁹, les femmes voilées voient leurs perspectives d'insertion professionnelle se réduire et tendent à renoncer à chercher un emploi ou à accepter des postes sous-qualifiés au sein d'entreprises qui autorisent le port de signes religieux. Au-delà de l'emploi, ces femmes peuvent également se voir refuser l'accès à certains biens et services et activités de loisirs ou être traitées moins favorablement⁷⁰.

IV- Accès à la justice et discrimination liée à l'origine

Malgré la prévalence des discriminations et l'enjeu symbolique fort de leur répression, le Défenseur des droits fait le **constat d'un taux de non-recours très élevé et d'un contentieux difficile, rare et peu dissuasif**⁷¹. Par ailleurs, les victimes voient

⁶⁴ Défenseur des droits, [Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits](#), tome 1, 2019.

⁶⁵ CNCDH, [Rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie](#), 2022.

⁶⁶ Jérôme Lê, Odile Rouhban, Pierre Tanneau, Chris Beauchemin, Patrick Simon, Mathieu Ichou, « En dix ans, le sentiment de discrimination augmente, porté par les femmes et le motif sexiste », *Insee Première*, n° 1911, juillet 2022.

⁶⁷ Défenseur des droits, [Contribution à l'examen de la France par le comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes](#), 2023.

⁶⁸ Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des femmes musulmanes portant le voile rencontrant des difficultés dans l'accès à la formation, voire des refus qui s'appuient sur une application erronée de la loi de 2004. Voir par exemple : Défenseur des droits, [Décision 2018-235 du 1^{er} octobre 2018 relative au refus d'inscription d'une femme musulmane portant un signe religieux ostentatoire interdit dans le règlement intérieur d'un centre de formation privé](#).

⁶⁹ Voir pour exemple : Défenseur des droits, [Décision n°2020-214 du 9 décembre 2020, relative au refus d'embauche d'une candidate portant le foulard](#).

⁷⁰ Voir aussi : Défenseur des droits, [Décision MLD-MSP-2016-299 relative aux conditions dans lesquelles se sont déroulés les contrôles visant à prévenir la fraude aux examens](#).

⁷¹ Une expérimentation a été mise en œuvre de juillet 2018 à juin 2019, dont le rapport d'évaluation a conclu que le dispositif de pré-plainte en ligne n'était pas adapté aux discriminations ; l'IGPN avait recommandé plusieurs pistes d'évolution. Notons que la loi du 23 mars 2019 dite de réforme de la justice a facilité la révélation des faits

généralement leurs plaintes classées sans suite. Ces difficultés instaurent une réelle impunité dans les matières où la juridiction pénale constitue la voie la plus appropriée, notamment parce que le recours ne dépend pas uniquement de la victime.

A- Un contentieux difficile, rare et peu dissuasif

La Défenseure des droits salue en ce sens les **engagements pris dans le plan national** de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, visant à permettre un accompagnement efficace en amont et pendant les procédures judiciaires⁷² et à renforcer la **formation des magistrats**, en incitant expressément les magistrats référents à suivre la formation continue dédiée proposée par l'École nationale de la magistrature et en renforçant la formation initiale et continue des magistrats judiciaires et des juges administratifs.

En matière de biens et services, **les condamnations pénales et civiles restent rares et symboliques**, de l'ordre de quelques centaines d'euros. En matière d'emploi, les dommages et intérêts imposés par la justice aux employeurs se limitent à des dommages et intérêts fondés principalement sur la compensation des rémunérations perdues⁷³, ou des dommages moraux symboliques, ce qui reste peu coûteux pour l'organisation sanctionnée et n'emporte pas d'effet de dissuasion pour les autres. La Défenseure des droits regrette le faible impact financier des sanctions civiles prononcées chaque année par les juridictions françaises à l'encontre des individus et organisations auteurs de discrimination, et ce, malgré parfois l'ampleur des phénomènes démontrés.

Les mesures prévues par le plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine pour **mieux indemniser les salariés victimes de discrimination et améliorer la réparation civile** sont à saluer. Des réflexions sont notamment annoncées sur la réparation des préjudices nés de discriminations, souvent continues, dans la carrière, et sur la création d'une **amende civile**, qui imposerait une somme au-delà de la réparation des préjudices pour sanctionner de manière dissuasive les auteurs de discrimination. Le Défenseur des droits, qui avait recommandé cette mesure, participe à un groupe de travail sur cette question, avec la Direction générale du travail (DGT), le ministère de la justice et des universitaires.

La réflexion annoncée sur la possibilité de **permettre au juge d'ordonner des diagnostics ou un plan de lutte contre les discriminations au sein d'une organisation et de prononcer des mesures correctrices sous astreinte** à l'encontre des défendeurs dans des contentieux individuels faisant apparaître des discriminations structurelles, constitue également une avancée.

de discrimination avec l'élargissement de l'enquête sous pseudonyme et la possibilité de déposer plainte en ligne (article 230-46 du code de procédure pénale).

⁷² Mesures prévues : tenir à jour la liste des référents « anti-discriminations » au sein des Parquets et communiquer les informations (par l'intermédiaire des CORAH) aux associations locales.

⁷³ Le recours civil est jusqu'ici largement inopérant en matière d'embauche faute de pouvoir établir un préjudice matériel à moins qu'existent des relations contractuelles anciennes (succession de CDD et refus d'embauche en CDI, par ex. dans l'affaire Airbus : CA Toulouse, 4-2, 19 févr. 2010, n° 08/06630. Cass. soc., 15 déc. 2011, n° 10-15873) ou en cas de rupture de promesse d'embauche analysée alors comme un licenciement sans cause réelle et sérieuse (Cour d'appel de Paris, 23 janvier 2019, n° 16/09755). Mais dans ces circonstances, les réparations au titre du préjudice matériel sont minimes.

B- Les insuffisances du cadre juridique relatif au recours collectif en France

L'introduction dans le droit français d'un dispositif de recours collectif constitue une avancée juridique importante, en portant une approche collective du recours qui embrasse l'ensemble des victimes se trouvant dans une situation similaire.

Au titre de ses compétences en matière de lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits a été sollicité tout au long des réflexions qui ont abouti à la création de l'action de groupe en matière de discrimination devant les tribunaux civils et administratifs par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Dans ses avis au législateur, l'institution soulignait l'importance d'une telle procédure judiciaire qui permet de dépasser l'approche individuelle de la stricte réparation au bénéfice d'une victime pour saisir les discriminations dans leur dimension systémique et collective, encore trop peu évoquée devant les juridictions. **Dans son avis 20-01 du 5 février 2020 relatif au bilan et aux perspectives des actions de groupe**⁷⁴, elle avait cependant relevé les enjeux procéduraux de l'effectivité de ce nouveau recours pour les victimes : les lacunes du texte, posent un grand nombre d'incertitudes qui rendent peu aisée la mise en œuvre de ce recours.

En juin 2020, l'Assemblée nationale a rendu son rapport sur le bilan et les perspectives des actions de groupe. Ses rapporteurs, M. Philippe Gosselin (LR) et Mme Laurence Vichnievsky (LaReM), ont déposé **une proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe** sur laquelle la Défenseure des droits a également publié un avis⁷⁵.

Ce texte s'inscrit assez largement dans le sens des recommandations du Défenseur des droits :

- **La proposition de loi prévoit de créer une loi unique** et donc un régime juridique unique pour toutes les actions de groupe. Cela simplifierait les choses, car auparavant, le droit de l'action de groupe était éparpillé dans plusieurs textes différents.
- **L'action de groupe serait ouverte plus largement.** Pour l'instant, l'action de groupe ne peut être portée que par des syndicats ou des associations constituées depuis au moins cinq ans. La proposition de loi inclurait des associations spécialement constituées pour l'action de groupe.
- La proposition de loi prévoit que le **juge puisse prononcer des amendes civiles** lorsque l'auteur a obtenu de la discrimination un gain ou une économie. L'objectif ici est **de mettre en place une sanction qui soit réellement dissuasive.**
- Cette proposition de loi **allégerait les coûts financiers du procès pour les associations et les syndicats** en prévoyant une prise en charge partielle des coûts par l'État.

⁷⁴ Avis au Parlement du Défenseur des droits sur le sujet de l'action de groupe : [Avis 13-10 du 31 octobre 2013 relatif au recours collectif en matière de discriminations et de lutte contre les inégalités](#) ; [Avis 15-13 du 2 juin 2015 relatif au recours collectif en matière de discriminations et de lutte contre les inégalités](#) ; [Avis 15-23 du 28 octobre 2015 relatif à l'action de groupe](#) ; [Avis 16-10 du 7 avril 2016 relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire](#) ; [Avis 20-01 du 5 février 2020 relatif au bilan et aux perspectives des actions de groupe](#) ; [Avis 23-03 du 23 février 2023 relatif au régime juridique des actions de groupe.](#)

⁷⁵ Défenseur des droits, [Avis 23-03 du 23 février 2023 relatif au régime juridique des actions de groupe.](#)

Des **réserves demeurent néanmoins**, notamment sur le conditionnement de l'action de groupe à 100 victimes minimum (réservant les cas d'action de groupe seulement aux grandes entreprises), le conditionnement de l'amende au caractère délibéré de la discrimination (très difficile à prouver), et la non prise en compte de la totalité des frais de procédure. La Défenseure des droits a ainsi rappelé sa recommandation de créer un fonds de financement des recours collectifs en matière de discrimination, la nécessité de supprimer le critère du caractère délibéré de la discrimination et d'abaisser le nombre nécessaire de personnes victimes à 50.

La proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale en 2023, constituerait donc une avancée si les points positifs relevés étaient bien adoptés dans la version du texte qui sera finalement adoptée par le Parlement.

V- Déontologie des forces de sécurité et contrôles d'identité discriminatoires

Dans ce domaine, le Défenseur des droits intervient au titre de ses missions de lutte contre les discriminations et de contrôle du respect de la déontologie par les forces de sécurité.

A. Les contrôles d'identité discriminatoires

Les réclamations individuelles qu'il a traitées, les tierces interventions réalisées devant les juridictions⁷⁶, les travaux qu'il a menés⁷⁷ 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 et de porter ses recommandations. 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 par l'autorité judiciaire.

La Défenseure des droits regrette qu'aucune mesure du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine n'envisage d'instruire la question des contrôles d'identité, leur traçabilité et d'interroger leur caractère discriminatoire. Elle appelle à la mise en place d'une véritable stratégie nationale visant à mettre fin à ces pratiques illégales et néfastes pour les relations entre la police et la population.

1. La question de la traçabilité des contrôles d'identité

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

⁷⁶ Voir notamment les arrêts de la cour d'appel de Paris du 8 juin 2021.

⁷⁷ Défenseur des droits, *Enquête « Relations police/population : le cas des contrôles d'identité »*, janvier 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.

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 leur ampleur, ni d'identifier leur fondement juridique et les raisons qui les ont motivés, ni, a fortiori, de relever les pratiques abusives et discriminatoires.** À 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. **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.**

Décision 2023-056 du 4 avril 2023 relative à un contrôle d'identité discriminatoire dans une gare

La Défenseure des droits a rendu en avril 2023 une décision prouvant un contrôle d'identité individuel discriminatoire sur le critère de l'origine dans une gare, après une analyse patronymique du fichier des personnes recherchées (FPR)⁷⁸. À la suite d'une réclamation, la Défenseure des droits a sollicité et obtenu une copie de la consultation de ce fichier ainsi que des rapports des policiers ayant contrôlé le réclamant.

La Défenseure des droits constate qu'il ressort de la copie de la séquence de consultation du fichier des personnes recherchées du 26 février 2021 entre 7H et 12H, que l'ensemble des identités interrogées par les gardiens de la paix membres de l'équipage étaient des hommes qui portaient un nom ou un prénom dont on pourrait déduire que leur origine, réelle ou supposée, a été prise en compte.

À partir des éléments réunis, la Défenseure des droits considère donc que les gardiens de la paix ont procédé à des contrôles d'identité sur la base de critères discriminatoires, fondés sur l'origine, le sexe, l'âge et l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue origine déterminée. La Défenseure des droits considère également qu'en ne rédigeant pas d'écrit exposant clairement le cadre du contrôle et donnant des instructions précises pour sa mise en œuvre, le commissaire n'a pas respecté les exigences de l'article R. 434-4 du code de la sécurité intérieure portant sur le principe hiérarchique.

2. Les résultats de l'action de groupe sur les contrôles d'identité

⁷⁸ Défenseur des droits, [Décision 2023-056 du 4 avril 2023 relative à un contrôle d'identité discriminatoire dans une gare.](#)

Le Conseil d'État a rendu en octobre 2023 une décision concernant **l'action de groupe introduite par six associations et ONG demandant à l'État de prendre des mesures pour mettre fin aux manquements constatés lors des contrôles d'identité**. Le Défenseur des droits avait produit des observations à la demande du Conseil d'État.

Décision 2021-195 du 29 octobre 2021 portant observations devant le Conseil d'État dans le cadre de l'action de groupe portant sur les contrôles d'identité discriminatoires

Dans ses observations, la Défenseure des droits appelle l'attention du Conseil d'État sur les éléments susceptibles de caractériser le manquement de l'État à ses obligations légales :

- les constats anciens sur l'existence de contrôles d'identité discriminatoires en France (issus de ses divers travaux (décisions, rapports, études...), des autres rapports) et la surreprésentation de certaines populations issues de l'immigration dans ces contrôles ;
- l'absence de traçabilité des contrôles d'identité (sans suite judiciaire) et d'obligation à cet égard (aucun enregistrement, aucun procès-verbal ...) et l'absence d'indication orale des motifs du contrôle, ses conséquences (impossibilité de prouver leur existence) ;
- le cadre légal insuffisamment protecteur contre les discriminations : la Défenseure des droits pointe du doigt les contrôles d'identité faits dans le cadre des réquisitions judiciaires, les plus nombreux aujourd'hui et qui sont effectués à partir de critères non objectifs (comportement), mais subjectifs (préjugés, « instinct policier »...) ;
- l'absence de contrôle effectif de l'autorité judiciaire : compte tenu des contraintes pesant sur les Parquets et de la demande croissante de réquisitions par les forces de sécurité, il y a une absence de contrôle des réquisitions *a priori* et *a posteriori*, malgré une dépêche du 6 mars 2017 qui le demande.

La Défenseure des droits rappelle ensuite que les contrôles d'identité discriminatoires constituent un manquement contraire aux obligations légales de l'État dans le cadre de l'action de groupe⁷⁹. Elle présente enfin les mesures correctrices générales susceptibles d'être demandées par le juge à l'État pour faire cesser le manquement.

Dans sa décision, le Conseil d'État reconnaît l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires qui ne peuvent être regardées comme se réduisant à des cas isolés⁸⁰ et leur impact dommageable sur les personnes qui y sont exposées. Il souligne par ailleurs l'absence de traçabilité et l'impossibilité qui en résulte de déterminer leur nombre et leurs motifs. Le juge judiciaire avait considéré qu'il s'agissait d'une entrave à l'effectivité du recours juridictionnel.

Depuis sa création, le Défenseur des droits fait état de constats attestant de la réalité des contrôles d'identité discriminatoires en France. Une enquête de référence sur 5 000 personnes révélait ainsi que les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes ont 20 fois plus de risques d'être contrôlés.

⁷⁹ Constitution, engagements conventionnels de la France, telle que la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'interprétée par la Cour, l'article R. 434-6 du code de sécurité intérieure.

⁸⁰ Conseil d'État, [Décision relative à une action de groupe sur les contrôles d'identité discriminatoires](#), n° 454836, 11 octobre 2023.

La Défenseure des droits rappelle l'impératif de mettre fin aux contrôles d'identité discriminatoires. Pour ce faire, elle souligne à nouveau la nécessité d'objectiver le choix de la personne contrôlée et d'assurer la traçabilité des contrôles. Lorsque le contrôle d'identité ne donne pas lieu à une procédure, il n'existe en effet aucune donnée écrite sur les circonstances entourant le déroulement du contrôle et les motifs le justifiant (pas d'enregistrement, de PV, ni même d'indication des motifs à l'oral). Le Défenseur des droits constate en outre dans ses observations, que le contrôle de l'autorité judiciaire sur les contrôles d'identité n'est pas effectif. Des mesures devront être prises pour conduire à un réel changement des pratiques.

3. Le port obligatoire du numéro RIO et l'identification des policiers

Le Défenseur des droits a également adressé ses observations au Conseil d'État dans le cadre d'une action mettant en cause la décision de refus implicite du ministre de l'intérieur de modifier les modalités d'identification des forces de l'ordre par la mise en place d'un matricule visible en toutes circonstances, lisibles à plusieurs mètres, aisément identifiable et facilement mémorisable⁸¹.

Dans ses observations, la Défenseure des droits rappelle que **l'identification des forces de l'ordre est essentielle dans un État de droit. Elle répond à des exigences de transparence ainsi qu'à des obligations déontologiques d'exemplarité et de professionnalisme des policiers et des gendarmes.** Sans identification le contrôle est impossible. Ni la hiérarchie, ni les contrôles internes, ni le Défenseur des droits, ni la justice ne peuvent jouer leur rôle.

Décision 2023-165 du 28 juillet 2023 portant observations en justice devant le Conseil d'État dans le cadre d'un recours relatif à l'identification des forces de l'ordre et au port d'un matricule

Dans ses observations, la Défenseure des droits rappelle que le port du matricule par les forces de l'ordre est essentiel dans un État de droit et répond à une obligation d'identification des policiers et des gendarmes. Il permet l'exercice du contrôle par l'autorité hiérarchique et les autres organes de contrôle comme l'inspection générale de la police nationale (IGPN), l'inspection générale de la gendarmerie (IGGN), le Défenseur des droits et l'autorité judiciaire. Il favorise la lutte contre l'impunité et l'effectivité des recours du justiciable.

Le non-respect de cette obligation est contraire aux exigences déontologiques de professionnalisme et d'exemplarité (rappelées par le Schéma national du maintien de l'ordre), aux exigences de redevabilité et nuit à la confiance entre police/population.

Dans ses observations, la Défenseure des droits appelle l'attention du Conseil d'État sur les constats qu'elle fait : lors des opérations de maintien de l'ordre, l'identification des forces de l'ordre est difficile dans la majorité des cas, en raison de l'équipement et parce que le port du matricule n'est pas systématique. Le brassard « Police » n'est

⁸¹ Défenseur des droits, [Décision 2023-165 du 28 juillet 2023 portant observations en justice devant le Conseil d'État dans le cadre d'un recours relatif à l'identification des forces de l'ordre et au port d'un matricule.](#)

pas toujours porté par les forces de l'ordre en civil et les forces de l'ordre peuvent également porter des cagoules ou des casques.

Selon la Défenseure des droits, ces constats démontrent que les instructions régulières de l'autorité hiérarchique sont insuffisantes (absence de contrôles réguliers et de sanctions disciplinaires). Par ailleurs, il existe une forme d'acceptation et de tolérance de la part de la hiérarchie.

La Défenseure des droits conclut que le port du matricule doit être rendu visible et lisible et que l'intervention doit se faire à visage découvert. Elle insiste également sur le rôle de l'autorité hiérarchique qui a une obligation de contrôle et de diligence. Le respect de l'anonymat des forces de l'ordre dans des circonstances justifiées et limitées doit demeurer l'exception. Enfin, le non-respect de l'obligation d'identification est une entrave aux enquêtes, aux contrôles interne et externe et au recours effectif.

Ainsi que la Défenseure des droits l'a signalé dans ses observations, le Conseil d'État relève que **l'obligation d'identification des forces de l'ordre et le port d'un matricule sont très fréquemment méconnus** et que lorsque le matricule est porté, il n'est pas assez lisible⁸². Dans sa décision, le Conseil d'État enjoint ainsi au ministre de l'intérieur de prendre des mesures pour faire appliquer l'obligation d'identification des forces de l'ordre.

Il est aujourd'hui de la responsabilité des pouvoirs publics de tirer toutes les conséquences de ces décisions. La Défenseure des droits y sera attentive et continuera de porter ses constats et ses analyses, en vue de faire cesser les atteintes au principe d'égalité.

4. Le rapport de la Cour des comptes sur les contrôles d'identité

Le 6 décembre 2023, la Défenseure des droits a reçu le rapport de la Cour des comptes sur les contrôles d'identité, à la suite de sa demande formulée en mai 2022, afin d'évaluer leur nombre et leur efficacité dans le cadre de la politique publique de sécurité. Ce rapport, intitulé « Les contrôles d'identité : Une pratique généralisée aux finalités à préciser », constate de manière inédite la place centrale des contrôles d'identité dans les actions de la police et de la gendarmerie nationales : **le nombre de contrôles réalisés en 2021 en France est évalué à près de 47 millions dont 15 millions de contrôles routiers.**

Face à une telle ampleur, alors même que la pratique des contrôles d'identité est régulièrement questionnée dans le débat public depuis des années, l'absence de recensement exhaustif des contrôles d'identité et d'évaluation de ceux-ci en termes de finalités, de nécessité opérationnelle et d'efficacité, apparaît plus que jamais incompréhensible.

Le rapport soulève notamment, à l'instar des travaux menés par le Défenseur des droits :

- un cadre légal complexe et imprécis,

⁸² Conseil d'État, [Décision enjoignant au gouvernement de garantir le port effectif et la lisibilité du numéro d'identification individuel des forces de l'ordre](#), n° 467771, 11 octobre 2023.

- une pratique non ou mal mesurée,
- des objectifs poursuivis et des conditions de réalisation peu définis,
- un manque d'encadrement par la hiérarchie de proximité,
- une absence d'appréciation globale par les inspections générales,
- un contrôle très imparfait par le parquet,
- une formation initiale et continue des agents insuffisante.

Or, de telles insuffisances sont de nature à rendre possibles des dérives dans les pratiques quotidiennes des contrôles d'identité, des comportements contraires à la déontologie de la sécurité notamment discriminatoires par les forces de l'ordre, alors même que la Cour de cassation, et le Conseil d'État (observations produites par le Défenseur des droits : décision 2023-165) récemment, reconnaissent l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires.

La Défenseure des droits appelle le Gouvernement à mettre en place une politique publique sur les contrôles d'identité qui apporte les garanties nécessaires pour encadrer une pratique aujourd'hui mal évaluée et peu contrôlée.

Les pouvoirs conférés aux forces de l'ordre doivent être suffisamment encadrés. La question de la supervision par la hiérarchie, de la formation initiale et continue sont également fondamentales.

Il y a urgence dans un contexte où les relations entre la police et la population sont fortement mises à mal alors même qu'elles constituent un facteur essentiel de cohésion sociale.

B. Déontologie des forces de sécurité et décès à la suite d'une interpellation par les forces de l'ordre

La Défenseure des droits s'est autosaisie concernant la mort de mineurs ou de jeunes hommes adultes lors de contrôles policiers (notamment concernant la mort du jeune Nahel Merzouk et celle d'un jeune âgé de 19 ans dans les Yvelines).

Elle a également rendu une décision concernant les circonstances dans lesquelles une personne est décédée à la suite de son interpellation par des gendarmes, le 19 juillet 2016.

Décision 2023-046 du 26 juin 2023 relative aux circonstances dans lesquelles X. est décédé dans la commune de Y. à la suite de son interpellation par des gendarmes, le 19 juillet 2016

La Défenseure des droits a été saisie des circonstances dans lesquelles un jeune homme est décédé à la suite de son interpellation par des gendarmes, le 19 juillet 2016.

La Défenseure des droits relève une série de manquements des gendarmes dans leur devoir de protection à l'égard de toute personne appréhendée :

- un défaut d'attention porté au jeune homme lors du trajet en voiture jusqu'à la brigade ;

- un manque de rigueur et d'objectivité de l'adjudant-chef dans son compte-rendu téléphonique aux pompiers ;
- une mise en œuvre inadaptée de la part des gendarmes des gestes de premiers secours dans la brigade de gendarmerie (absence de PLS réglementaire, contrairement à leurs déclarations ; refus initial d'accéder à la demande des pompiers de démenotter le jeune homme, estimant qu'il simulait, avant d'accepter sur insistance de ces derniers) ;
- une mauvaise coordination des secours de la part de l'adjudant-chef.

La Défenseure des droits recommande dès lors que des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre de ces quatre militaires de la gendarmerie.

La Défenseure des droits estime, en revanche, qu'elle ne peut se prononcer sur la proportionnalité de l'usage de la force par les gendarmes lors de la deuxième phase d'interpellation, tout en soulignant des contradictions dans leurs déclarations.

La Défenseure déplore enfin les conditions dans lesquelles la mère du jeune homme a été informée du décès de son fils, tardivement, au niveau du portail de la brigade, après qu'elle s'y était présentée, alors qu'une telle annonce, particulièrement grave, aurait dû être faite avec toutes les précautions et la considération nécessaires dans de telles circonstances.

C. L'amende forfaitaire délictuelle

Saisie depuis 2018 de nombreuses réclamations relatives à des difficultés dans la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle (AFD) qui compromettent le respect des droits des usagers, **la Défenseure des droits a publié une décision-cadre, recommandant de mettre fin à cette procédure et de revenir à une procédure judiciaire pour tous les délits afin de respecter les droits et l'égalité entre les usagers**⁸³.

Pour la Défenseure des droits, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, dans ses modalités de mise en œuvre et au regard de la complexité de ses règles de contestation, restreint l'accès au service public de la justice et fragilise la relation police-population⁸⁴. Sa mise en œuvre comporte également un risque de pratiques discriminatoires. L'envoi de l'avis d'AFD par courrier simple ne fait qu'illustrer l'absence de prise en compte par l'administration de l'effectivité du droit au recours, même en matière délictuelle, au nom de l'efficacité du système répressif. La consignation obligatoire constitue un véritable obstacle dans l'accès au juge, et représente un risque de discrimination indirecte à l'égard des personnes verbalisées.

L'association protestante des amis des tziganes a notamment saisi le Défenseur des droits des difficultés de mise en œuvre de la procédure de l'AFD dans le cadre de la

⁸³ Défenseur des droits, [Décision-cadre 2023-030 portant recommandations générales relatives à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle, sur le fondement des articles 25 et 32 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011](#).

⁸⁴ Pour ne citer que quelques exemples issus des saisines de l'institution, une contestation d'AFD a été jugée irrecevable car le réclamant n'avait pas utilisé le formulaire, un autre car il ne l'avait pas envoyé en recommandé. Une personne a été verbalisée pour défaut d'assurance alors qu'elle était assurée mais n'avait pas l'attestation sur elle. Une personne n'a pas pu contester à temps l'AFD car elle était hospitalisée. Dans le Jura, une jeune femme ayant reçu une AFD a contesté les faits qui lui étaient reprochés, mais en raison de son état de santé, elle n'a pas été en mesure de contester l'amende dans les délais impartis.

répression du délit d'installation illicite sur le terrain d'autrui qui concerne majoritairement les voyageurs. L'association estime que la notification de l'amende forfaitaire délictuelle obligatoirement par lettre simple prive les gens du voyage de leur droit à un procès équitable et à un recours effectif et constitue une atteinte à leur vie privée et familiale et une discrimination. La Défenseure des droits relève ainsi qu'en l'absence de dispositions permettant la protection effective des droits et du recours à leurs droits pour les voyageurs, il semble nécessaire de mettre fin à cette procédure.

La procédure d'AFD fait aussi naître de nombreuses inégalités entre les justiciables devant le service public de la justice. Elle prive la personne verbalisée de la possibilité de bénéficier d'une mesure alternative aux poursuites décidées par le procureur de la République ou d'une peine visant une prise en charge sanitaire ou sociale prononcée par le tribunal. Les atteintes aux droits et à l'égalité devant les services publics engendrées par la procédure d'AFD sont majeures.

Pour la Défenseure des droits, la suppression de la procédure d'AFD et le retour à une procédure judiciaire pour tous les délits s'imposent, pour respecter les droits et l'égalité entre les usagers. Il convient d'observer, au surplus, que son efficacité sur le plan de la réponse pénale et du recouvrement des amendes n'est à ce jour pas démontrée.

À titre subsidiaire, la Défenseure des droits propose différentes améliorations de la procédure afin de mieux respecter les droits des usagers :

- clarifier le cadre d'emploi de l'AFD auprès des agents sur le terrain, notamment en simplifiant les informations juridiques mises à leur disposition ;
- améliorer l'information de la personne verbalisée à chacun des stades de la procédure, notamment en renforçant les informations sur l'avis d'amende qui lui est envoyé ;
- accroître le contrôle de la régularité des AFD par le centre national de traitement du parquet de Rennes, notamment en augmentant les moyens humains indispensables à l'effectivité du contrôle ;
- alléger les conditions de recevabilité de la contestation de l'AFD, notamment en supprimant la consignation.

VI- Les situations des migrants, demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides

Le droit des étrangers est depuis 2022 **le premier motif de réclamations auprès de l'institution**, passant de 10 % des réclamations reçues par l'institution en 2019 à 28 % en 2023⁸⁵. Entre 2019 et 2023, les réclamations relatives aux droits des étrangers ont ainsi augmenté d'environ 333 %. La Défenseure des droits s'inquiète du fait que des milliers de personnes en situation régulière qui veulent renouveler leur titre de séjour, se trouvent placées en situation irrégulière du fait de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en préfecture. Cette situation est inacceptable car non seulement le service public ne répond pas, dans cette situation, aux usagers que sont les étrangers, mais **il les place en situation irrégulière et crée des ruptures de droits, par son inaction**. De plus, leur stigmatisation n'est pas sans effet sur les discriminations des personnes perçues comme d'origine étrangère.

Ces chiffres révèlent une dégradation sérieuse de l'accueil des étrangers en France. Ils sont à mettre en lien avec les conditions dans lesquelles se poursuit, depuis plusieurs années, la dématérialisation des guichets préfectoraux.

A. Les avis sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Le 1^{er} février 2023, le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » a été déposé au Sénat par le gouvernement. Ce projet a été amendé et adopté par le Sénat le 14 novembre 2023.

La Défenseure des droits a émis un premier avis sur le projet de loi soumis au Sénat en pointant différentes difficultés afin de porter à la connaissance des parlementaires les points de préoccupation importants que ce texte comporte⁸⁶. Elle soulignait d'abord l'inadéquation des mesures envisagées par le projet de loi au regard des objectifs fixés par ses auteurs, notamment l'amélioration de l'intégration des étrangers. En effet, en fragilisant le droit au séjour et notamment les possibilités de pérennisation de ce droit, une telle réforme risque au contraire d'aggraver l'embolie actuelle des préfectures, lesquelles ne sont déjà plus en mesure de recevoir et d'instruire dans des délais raisonnables les demandes de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour. Cette situation prive les personnes concernées de toute stabilité administrative alors même que celle-ci constitue la condition première de leur intégration.

Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

L'avis adressé au Parlement sur le texte adopté par le Sénat comporte trois axes qui sont autant de préoccupations majeures :

- Les droits fondamentaux des étrangers sont menacés par une instrumentalisation du droit au séjour (carte de séjour pluriannuelle conditionnée par la connaissance suffisante de la langue ; réduction des protections contre l'éloignement au nom de l'ordre public).
- Le droit au juge est réduit au nom de l'efficacité de l'action de l'État (pas de « simplification » du contentieux, délocalisation des audiences en matière de privation de liberté ; prise d'empreinte sous contrainte).
- La Défenseure des droits critique enfin une absence de protection des étrangers les plus vulnérables (sur les titres de séjour « métiers en tension » ; généralisation d'un juge unique à tous les recours faits par des personnes demandant l'asile à la CNDA ; rétention administrative des mineurs toujours existante : 16 à 18 ans, LRA).

L'article 3 du projet de loi propose notamment de créer une nouvelle **carte de séjour temporaire fondée sur les métiers en tension**. Cette carte serait attribuable de « plein droit » sans que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire et pourrait en principe être demandée par le travailleur sans le soutien de son employeur. Si l'introduction d'une régularisation des travailleurs concernés, déconnectée du pouvoir

⁸⁶ Défenseur des droits, [Avis 23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#).

discrétionnaire de l'administration et de l'intervention obligatoire de l'employeur doit être saluée, la création d'un nouveau titre de séjour « métiers en tension » conduit au maintien d'un double régime insuffisamment protecteur des droits des travailleurs concernés.

Il est nécessaire d'unifier et de simplifier les dispositifs existants et d'accorder aux salariés justifiant d'un emploi ou d'une promesse d'embauche un titre de séjour « salarié » sans avoir à justifier de la régularité de leur séjour, d'une ancienneté de résidence ou de travail en France. Pour ce faire, il paraît nécessaire que la preuve de l'emploi puisse se faire par tout moyen. En effet, le dispositif actuel de régularisation exclut de fait les salariés les moins bien traités, et notamment ceux qui ne disposent pas de fiches de paie.

Auditionnée le 17 novembre par les rapporteurs de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi dit « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », porté par les ministres de l'intérieur, de la justice ainsi que du travail, du plein emploi et de l'insertion, **la Défenseure des droits a produit un second avis**⁸⁷.

Elle alerte sur la méthode et les conditions dans lesquelles ce texte est débattu, en dénonçant notamment une inflation législative délétère en matière de droit des étrangers, ainsi que l'économie générale de ce nouveau projet de loi, qui marque un très net recul des droits fondamentaux des étrangers. Devant les rapporteurs de cette commission, la Défenseure des droits a alerté sur trois axes particulièrement problématiques :

- Le projet de loi **multiplie les atteintes aux droits fondamentaux des étrangers**, justifiées par un objectif de protection de l'ordre public de plus en plus élargi. Le projet de loi, du fait d'assimilations récurrentes entre immigration et menace pour l'ordre public, conduit à un mélange des genres entre deux registres distincts : ce qui devrait plutôt relever du droit pénal et ce qui relève du droit des étrangers. Cette confusion contribue à étendre le champ de l'ordre public et favorise l'amalgame des figures de l'étranger et du délinquant, au détriment des droits fondamentaux garantis aux étrangers. Ce faisant, il participe d'un mouvement de renforcement des outils de contraintes visant les étrangers, dont le corollaire est l'amointrissement régulier des garanties procédurales qui leur sont offertes. Cette forte stigmatisation des étrangers et des migrants contribue également à nourrir les stéréotypes et les discriminations fondées sur l'origine.
- Il **accroît démesurément les exigences d'intégration concomitamment à une précarisation sans précédent du droit au séjour et de l'accès à la nationalité**, au risque d'augmenter le nombre d'étrangers en situation irrégulière. Le texte procède, en effet, à la réduction des voies d'accès au séjour, y compris pour les plus vulnérables, introduit un certain nombre de dispositions tendant à restreindre l'accès à des titres de séjour pérennes et donc à fragiliser le droit au séjour acquis et prévoit des restrictions notables en matière d'accès à la nationalité française.

⁸⁷ Défenseur des droits, [Avis 23-07 du 24 novembre 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#).

- Il **remet profondément en cause les équilibres existants** entre, d'une part, le droit souverain des États de décider des règles d'entrée et de séjour sur le territoire en tenant compte de l'impératif de protection de l'ordre public, et, d'autre part, les limites qu'impose la nécessaire protection des droits fondamentaux des personnes. Il menace ainsi les droits de tous, notamment en matière d'accès à la santé.

À cet égard, l'avis souligne que **le projet de suppression de l'aide médicale de l'État (AME)**, qui serait remplacé par une aide médicale d'urgence, soumise à un droit de timbre et prenant en charge un éventail de soins plus réduit, va grandement fragiliser le droit à la protection de la santé des étrangers concernés et accroître le renoncement aux soins. La Défenseure des droits rappelle que le droit à la protection de la santé a valeur de droit fondamental et dispose d'une assise constitutionnelle et internationale. Cette suppression desservirait par ailleurs les objectifs de réduction des dépenses publiques et de protection de la santé publique qu'elle prétend poursuivre. En conséquence, la Défenseure des droits recommande l'abandon des dispositions envisagées et la fusion de l'AME dans le régime général de la Sécurité sociale.

Pour la Défenseure des droits, le projet de loi prévoit également des **dispositions qui revêtent un risque discriminatoire** puisqu'elles feraient peser une contrainte plus importante sur certains étrangers. Le projet de loi annonce par exemple l'ajout d'une condition de connaissance de la langue française pour les membres de la famille pour lesquels le regroupement familial est sollicité, qui désavantagerait les personnes originaires de pays non-francophones, les personnes résidant dans des pays où des centres de formation en langue française n'existent pas ou peu, les personnes dont les ressources ne leur permettent pas de financer une formation et les personnes non ou peu scolarisées. La Défenseure des droits recommande donc l'abandon des dispositions envisagées.

L'article 1^{er} EA du projet de loi prévoit aussi que les ressortissants mariés à un ressortissant français devront également justifier de ressources stables, régulières et suffisantes, d'un logement considéré comme « normal » et d'une assurance maladie. En pratique, cela reviendrait à subordonner le droit de vivre en famille des ressortissants français mariés à des ressortissants étrangers à une condition de ressources suffisantes. Il s'agit là d'une restriction inédite au droit des Français de mener une vie familiale normale. En outre, les dispositions envisagées tendent à accentuer la discrimination à rebours d'ores et déjà subie par les conjoints de Français en raison des restrictions apportées au droit au séjour des conjoints de Français dans le cadre d'une politique de lutte contre les mariages de complaisance empreinte d'une particulière suspicion à l'égard des couples binationaux. La Défenseure des droits recommande donc l'abandon des dispositions envisagées.

L'article 1^{er} N vise à ajouter une condition d'antériorité de séjour de cinq années pour les étrangers demandeurs de plusieurs prestations d'ores et déjà soumises à une condition de résidence régulière sur le territoire. Les prestations concernées seraient le droit au logement opposable (DALO), l'aide personnalisée au logement (APL) et enfin les prestations familiales (PF), parmi lesquelles se trouvent notamment l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Le Défenseur des droits, dans la suite des travaux engagés par la HALDE sur ce point, interroge régulièrement le caractère discriminatoire des conditions autres que celles de la résidence régulière qui sont imposées par la loi aux étrangers pour l'accès à certaines prestations⁸⁸. C'est par exemple le cas des dispositions du CSS subordonnant, pour certains étrangers seulement, le bénéfice des prestations familiales à la condition non seulement qu'ils soient en séjour régulier, mais aussi que leurs enfants soient entrés en France par la voie du regroupement familial. Dès lors, la conformité de ces dispositions aux principes de non-discrimination en matière de protection sociale, tels qu'ils résultent de nombreux textes internationaux, doit être interrogée. À cet égard, la Défenseure des droits souligne, s'agissant du DALO, que le Conseil d'État a expressément considéré en 2012 que la condition de résidence préalable de deux ans imposée aux étrangers pour l'accès à la procédure DALO instituait une discrimination contraire à l'article 6 de la convention n° 97 de l'OIT⁸⁹.

Pour la Défenseure des droits, le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » ne règle donc pas les atteintes aux droits des étrangers, il va les aggraver. Il est préoccupant à bien des égards et s'inscrit dans la continuité d'une trentaine de réformes législatives sur le sujet depuis les années 1970. Ces multiples changements de la loi privent les personnes de stabilité administrative alors qu'il s'agit pourtant de la condition première de leur intégration.

Dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel, devant lequel la Défenseure des droits avait présenté ses observations⁹⁰, a écarté 31 dispositions en tant que « cavaliers législatifs ».

Sur le fond, il a censuré 3 dispositions – dont celles prévoyant la possibilité de recourir à la contrainte pour la prise d'empreintes et l'imposition d'un débat au Parlement en vue de la fixation de quotas migratoires – et émis 2 réserves d'interprétations.

10 dispositions, principalement issu du projet initial du Gouvernement, ont en revanche été jugées conformes, parmi lesquelles la généralisation du juge à la CNDA, de la délocalisation des audiences et de la vidéo-audience pour les étrangers placés en CRA, ZA ou LRA, toutes les dispositions levant ou amoindrissant les protections légales contre l'éloignement, et les possibilités de refus ou retrait de titres en cas de non-respect des valeurs de la République.

Surtout, de très nombreuses dispositions n'ont pas été examinées tandis que d'autres ont été jugées conformes sur la procédure sans pour autant être contrôlées au fond.

B. La situation des mineurs non accompagnés (MNA)

Depuis sa création, le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations concernant des MNA en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à être pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Ces saisines et les remontées d'informations font état de difficultés rencontrées par ces jeunes personnes, révélant

⁸⁸ Défenseur des droits, [Droits fondamentaux des étrangers en France](#), p. 219 et suiv.

⁸⁹ CE, Ass., 11 av. 2012, Gisti et FAPIL, n°322326.

⁹⁰ Défenseur des droits, [Décision 2024-001 du 12 janvier 2024 relative au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration \(observations devant le Conseil constitutionnel\)](#)

des carences dans le dispositif de protection. La Défenseure des droits observe également un glissement progressif du droit commun de la protection de l'enfance vers un véritable droit d'exception s'alignant sur le droit des étrangers dans toute sa complexité et son instabilité, et tendant à considérer ces mineurs comme des migrants avant d'être des enfants.

Sur l'accès des MNA à l'asile, comme en 2022⁹¹, **la Défenseure des droits est régulièrement saisie d'atteintes portées à leur droit fondamental à l'asile et notamment de difficultés d'accès à la procédure d'asile**. Elle rappelle régulièrement la nécessité de procéder au premier enregistrement du demandeur d'asile MNA dans les fichiers correspondants dès qu'il se présente, y compris lorsqu'il n'est pas accompagné par un administrateur *ad hoc* et de solliciter sans délai la désignation de celui-ci.

Sur l'accès des MNA au dispositif de protection de l'enfance, la Défenseure des droits constate avec préoccupation l'ampleur des atteintes à leurs droits durant la période d'évaluation de la minorité et de l'isolement, tant lors de l'accueil provisoire d'urgence préalable que durant l'évaluation et après celle-ci⁹². Ils sont confrontés à des processus d'évaluation peu respectueux de leurs droits, à la remise en question de leur état civil, de leur identité, de leurs parcours et leur histoire, et à des réévaluations multiples de leur situation.

À Mayotte, de manière récurrente, et malgré l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Moustahi c. France*, du 25 juin 2020, la Défenseure des droits est saisie de **pratiques consistant à rattacher des enfants à des tiers qui n'exercent sur eux aucune autorité parentale**, en vue d'être placés en centre de rétention administrative puis éloignés du territoire.

Elle a, par ailleurs, été saisie de **placements de mineurs en centre de rétention** à la suite d'une altération de leur date de naissance, les autorités ne prenant pas en compte les documents d'état civil ou d'identité présentés. Dans sa décision 2022-206 du 14 octobre 2022⁹³, la Défenseure des droits évoque notamment la situation d'enfants de nationalité française, interpellés puis éloignés du territoire de Mayotte, leur âge ayant été majoré sur l'arrêté d'expulsion, leur lieu de naissance et leur nationalité ayant pu être également modifiés, en violation du droit interne et international⁹⁴.

La Défenseure des droits alerte également sur **la situation des mineurs en transit ou en errance**, illustrée par l'arrêt *Khan c. France* de la Cour européenne des droits de l'Homme⁹⁵. Elle insiste sur la nécessité impérieuse d'adapter les dispositifs de protection de l'enfance pour qu'ils puissent en bénéficier.

⁹¹ Dans son rapport « [Les mineurs non accompagnés au regard du droit](#) » publié en février 2022, la Défenseure des droits fait le bilan de dix années d'interventions de l'institution, rappelle le droit applicable et revient sur le parcours de ces mineurs et leurs droits, depuis l'entrée sur le territoire, la demande d'asile, l'accès à la protection de l'enfance, la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance jusqu'au passage à la majorité.

⁹² Défenseur des droits, [Les mineurs non accompagnés au regard du droit](#), janvier 2022.

⁹³ Défenseur des droits, [Décision 2022-206 du 14 octobre 2022 relative à l'enfermement d'enfants au centre de rétention administrative de X.](#)

⁹⁴ Défenseur des droits, [Décision n° 2022-023 du 23 janvier 2022 portant observation devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour \(Moustahi c/ France\).](#)

⁹⁵ CEDH, Cour (cinquième section), [Affaire KHAN c. FRANCE](#), 28 février 2019, 12267/16.

Sur la prise en charge des MNA, la Défenseure des droits formule des recommandations concernant leur accompagnement socioéducatif en revenant sur leur statut juridique, la qualité de leur accueil et de leur accompagnement éducatif.

La multiplication, ces dernières années, de dispositifs dédiés, à bas coût, au nom d'une autonomie relative des MNA, participe d'une forme de relégation de ces derniers aux frontières de la protection de l'enfance, discriminante par rapport aux autres enfants en danger, alimentant l'idée d'un droit d'exception qui leur serait applicable.

La Défenseure des droits est également préoccupée par **les difficultés rencontrées par les MNA lors du passage à la majorité** (notamment des ruptures de prise en charge).

Dans son Rapport complémentaire au Comité des droits de l'enfant des Nations unies⁹⁶, la Défenseure des droits recommande de :

- respecter pleinement la présomption de minorité et proscrire les examens d'âge osseux ;
- assurer à chaque jeune exilé qui se présente un accueil provisoire d'urgence préalable à sa présentation en préfecture et à la réalisation d'un entretien social d'évaluation de sa minorité et de son isolement, selon la procédure prévue par les textes ;
- assurer l'effectivité des droits devant l'autorité judiciaire : examen de la situation dans les meilleurs délais, désignation d'un administrateur *ad hoc*, assistance d'un avocat et d'un interprète ;
- mettre un terme à l'enfermement des enfants en centre ou local de rétention administrative et mettre en place des alternatives à l'enfermement des familles avec enfants conformément au droit international et à l'intérêt supérieur des enfants ;
- mettre un terme aux pratiques de rattachement des enfants à un tiers qui n'exerce pas sur eux l'autorité parentale ;
- mettre un terme aux pratiques de modification unilatérale de dates de naissance des adolescents interpellés aux fins de placement en centre de rétention administrative et d'éloignement ;
- procéder chaque fois que nécessaire à la reconstitution de l'état civil des MNA conformément à l'article 8 de la CIDE ;
- garantir qu'un représentant légal soit systématiquement désigné auprès du MNA ;
- garantir qu'un délai suffisant soit octroyé aux personnes sur le point d'être éloignées, afin de saisir utilement un juge ;
- participer davantage (pour l'État spécifiquement) au dispositif de protection de l'enfance en mettant notamment à la disposition des départements, des structures ou des bâtiments pouvant accueillir dans des conditions dignes et adéquates, des jeunes en recueil provisoire d'urgence ;
- multiplier les dispositifs adaptés aux mineurs en situation de rue, des maraudes aux centres sécurisés et sécurisants, et former les travailleurs sociaux au repérage et à l'accompagnement des mineurs victimes de traite des êtres humains ;
- assurer à ces mineurs un statut juridique pérenne en veillant à ce qu'une mesure de tutelle soit rapidement prononcée, et un accompagnement éducatif réel et adapté à leurs besoins fondamentaux, évalués de manière individualisée ;

⁹⁶ Défenseur des droits, [Rapport complémentaire au Comité des droits de l'enfant des Nations unies](#), 2022.

- assurer un meilleur accompagnement de l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge et un accès au séjour facilité.