

***Droits et Débats***

**Le Défenseur des droits et le juge**

**Colloque du 7 février 2025**



# Sommaire

---

<b>Présentation du colloque.....</b>	<b>5</b>
<b>Programme .....</b>	<b>7</b>
<b>Allocution d'ouverture.....</b>	<b>9</b>
<b>Propos introductifs .....</b>	<b>13</b>
<b>Première table ronde - L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel .....</b>	<b>33</b>
<i>Acte – L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel.....</i>	<i>35</i>
<b>Un regard européen .....</b>	<b>57</b>
<b>Deuxième table ronde - Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice.....</b>	<b>65</b>
<i>Acte – Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice.....</i>	<i>67</i>
<i>Échanges avec la salle.....</i>	<i>91</i>
<b>Troisième table ronde - Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes.....</b>	<b>97</b>
<i>Acte – Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes.....</i>	<i>99</i>





# Présentation du colloque

---

Ce colloque réunit le Défenseur des droits et les principaux acteurs de la justice, notamment la Cour de cassation et le Conseil d'État, afin qu'ils réfléchissent ensemble à la complémentarité entre le rôle joué par le Défenseur des droits et la mission que remplissent les juridictions.

Dès lors, il s'agit de penser les voies et les moyens de leur dialogue, à la fois sur le plan des principes comme sur celui des pratiques quotidiennes, permettant ainsi au Défenseur des droits de proposer aux juridictions un éclairage toujours plus utile et pertinent.





# Programme

---

## Allocution d'ouverture

**Gérald Darmanin**, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice

## Propos introductifs

**Christophe Soulard**, Premier président de la Cour de cassation

**Rémy Heitz**, procureur général près la Cour de cassation

**Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d'État

**Claire Hédon**, Défenseure des droits

## Première table ronde - L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel

### *Modératrice*

**Soraya Amrani-Mekki**, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

### *Intervenants*

**Mireille Le Corre**, secrétaire générale du Défenseur des droits

**Antoine Lyon-Caen**, avocat au conseil d'État et à la Cour de cassation

**Olivier Renaudie**, professeur à l'université de Panthéon Sorbonne Paris I, membre du collège déontologie de la sécurité

## Un regard européen

**Mattias Guyomar**, juge élu au titre de la France à la Cour européenne des droits de l'homme

## Deuxième table ronde - Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice

### *Modératrice*

**Soraya Amrani-Mekki**, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

### *Intervenants*

**Marc Loisel**, directeur de la protection des droits - affaires publiques du Défenseur des droits

**Jean-Philippe Mochon**, président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

**Jean-Michel Sommer**, président de la chambre sociale de la Cour de cassation



**Troisième table ronde - Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes**

***Modératrice***

**Soraya Amrani-Mekki**, professeure de droit, École de droit de Sciences-Po Paris

***Intervenants***

**Yves Badorc**, procureur de la République du tribunal judiciaire de Metz

**Slim Ben Achour**, avocat au barreau de Paris

**Marie Lieberherr**, directrice de la protection des droits - affaires judiciaires du Défenseur des droits



# Allocution d'ouverture

---

---

**Gérald Darmanin**

*Ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice*

Monsieur le ministre, *cher Jacques Toubon*,  
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le juge à la Cour européenne des droits de l'homme,  
Mesdames et Messieurs les présidents et procureurs,  
Mesdames et Messieurs,

Le colloque sur le Défenseur des droits et le juge qui nous réunit répond à un enjeu d'importance : la place et l'avenir du Défenseur des droits dans notre justice. C'est donc une invitation, me semble-t-il, à penser la protection de nos droits fondamentaux, non pas comme un état de fait, sans doute toujours à consolider, mais comme un dialogue permanent entre les institutions.

Pour que la République tienne sa promesse d'égalité, comme le rappelait Jacques Toubon en quittant son office en 2020, le Défenseur des droits, créé en 2008 par la réforme constitutionnelle, n'est ni un simple organe de médiation ni une entité marginale de notre paysage institutionnel. Le législateur, le constituant, a souhaité qu'il soit un pivot démocratique, l'un des garants du lien entre l'État et les citoyens, entre le droit et la réalité vécue. Il est donc une sentinelle essentielle qui veille avec les élus qui assurent permanence et écoute à ce que la loi ne soit pas une abstraction mais bien une promesse tenue et une promesse concrète.

Le dialogue avec le juge n'est donc ni une interférence, ni une substitution mais doit être vu comme une complémentarité précieuse pour la démocratie, précieuse pour le droit. Une complémentarité précieuse et je dirai même, je l'espère, une complémentarité heureuse.

Dans un monde où l'intelligence artificielle impacte déjà les décisions de justice, où la polarisation politique et sociale, où la radicalité fragilisent la confiance dans les institutions et où les mutations sociales, économiques et climatiques génèrent de nouvelles formes de vulnérabilité, un grand pays a besoin d'un Défenseur des droits fort, agile, pleinement intégré au dialogue institutionnel et indépendant.

Malgré tout, son action reste encore trop méconnue des juridictions du fond. Si le Défenseur des droits est bien identifié par les plus hautes instances juridictionnelles



– et nous sommes ici à la Cour de cassation, on en remercie, évidemment, M. le Premier président et M. le procureur général – il est encore insuffisamment connu des juges de première instance, nous en parlions, Mme la Défenseure, il y a quelques jours alors que ce sont eux qui sont au contact direct de nos concitoyens et confrontés aux réalités concrètes de tous les litiges.

Et c'est tout l'intérêt de notre réunion sans doute aujourd'hui, notre travail collectif, mieux intégrer le Défenseur des droits dans le quotidien de la justice, renforcer son dialogue avec tous les magistrats, s'assurer que les juges utilisent les outils qu'il met à leur disposition pour enrichir les débats judiciaires et améliorer l'application des droits fondamentaux dès la première décision. C'est précisément l'intérêt des dispositifs qui permettent aujourd'hui au Défenseur des droits d'intervenir devant les juridictions. Ces observations en justice sont devenues, je le sais, un levier puissant pour orienter les décisions et apporter un éclairage complémentaire sur des questions humaines ou juridiques, parfois les deux, très complexes.

Mais il ne s'agit pas de solliciter le Défenseur des droits dans les affaires seulement emblématiques ou médiatiques : il faut en faire un partenaire régulier, quotidien, sur toutes les problématiques où les droits fondamentaux sont en jeu.

Gageons, Mesdames, Messieurs, qu'il ne faut pas s'interdire de réfléchir de manière plus ambitieuse et en s'ouvrant davantage sur le monde et nos voisins. La France, en érigeant cette autorité indépendante au rang constitutionnel, a fait un choix ambitieux, mais elle n'est pas la seule.

En Espagne, le *Defensor del pueblo* peut saisir directement le tribunal constitutionnel, renforçant ainsi son pouvoir juridictionnel.

Au Canada, la figure de l'équivalent du Défenseur des droits<sup>1</sup> se décline selon les provinces avec une spécialisation accrue sur les enjeux autochtones et environnementaux, bien sûr, dans un État fédéral, mais cette inspiration, au moment où les élus demandent encore plus de compétences locales, mérite d'être étudiée.

En Suède, le Défenseur des droits judiciaires bénéficie d'une tradition ancienne d'intervention directement auprès des juges avec un respect quasi sacré de son indépendance.

Ce modèle libéral s'inscrit donc pleinement dans le cadre européen et international. Plus précisément, notre modèle a évolué sous l'influence du droit européen, des conventions internationales comme celle des droits de l'enfant ou celle des personnes atteintes du handicap.

Mais c'est aussi notre culture juridique de l'égalité qui s'est adaptée : nous sommes passés d'un principe d'égalité *devant* la loi à un principe d'égalité *par* la loi qui reconnaît, depuis 2008 et notamment la loi sur les discriminations dans l'emploi, les biens, les services<sup>2</sup>, vingt-deux critères de discrimination illégale.

---

1 Défenseur des droits de la personne.

2 Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations.



La Cour européenne des droits de l'homme, dont je salue la présence du juge français qui participe à nos échanges aujourd'hui, a rappelé à plusieurs reprises le rôle essentiel des institutions indépendantes dans l'effectivité des droits et des libertés.

Dans de nombreuses affaires, elle s'est aussi appuyée sur des avis et rapports rendus par la Défenseure des droits pour asseoir ses décisions. Cette capacité à faire le lien avec l'Europe est une force précieuse dans un monde où les interactions entre les ordres juridiques sont de plus en plus complexes, particulièrement, chacun le sait, pour ce qui concerne la défense des droits fondamentaux.

Mais je le disais aujourd'hui, le Défenseur des droits reste trop souvent perçu comme un intervenant extérieur aux juridictions. Les magistrats de première instance le sollicitent peu et son action demeure cantonnée à certains contentieux emblématiques.

Il est donc sans doute venu le temps d'inventer de nouveaux modes d'articulation entre les juges et le Défenseur. Pourquoi ne pas enseigner davantage dans les universités et à l'École nationale de la magistrature les missions du Défenseur des droits ? Pourquoi ne pas créer un mécanisme de saisine rapide du Défenseur des droits par les juges confrontés à des situations complexes que le Défenseur pourrait, avec ses services, peut-être mieux régler ? Pourquoi ne pas expérimenter dans certains contentieux sensibles, notamment pour les mineurs, pour les étrangers ou pour les questions de discrimination une consultation systématique du Défenseur des droits ? Évidemment, les moyens doivent être amenés, mais n'étant plus ministre des comptes publics, je le dis bien plus volontiers, Mme la Défenseure.

La Cour de cassation, qui nous accueille aujourd'hui, a démontré à quel point une justice moderne est une justice qui s'ouvre aux expertises extérieures, qui accepte la contradiction constructive et qui intègre dans son raisonnement de jugement les réalités sociales, culturelles, économiques et humaines.

Nul doute que le Défenseur des droits, M. le Premier président, y a toute sa place également. Il a toute sa place aujourd'hui mais je pense qu'il aurait encore plus toute sa place demain.

Et pour terminer mon propos, je voudrais citer deux exemples :

D'abord les défis du numérique où l'essor des algorithmes pendant les décisions administratives et judiciaires posent la question évidente de la transparence et du contrôle des biais. Le Défenseur des droits a donc, à mon avis, vocation à devenir une autorité clé dans l'analyse des décisions algorithmiques et des biais qui peuvent l'emporter en lien, bien sûr, avec l'autorité judiciaire et la CNIL<sup>3</sup> mais la modernité n'est pas la réduction aux enjeux de numérisation ou de dématérialisation. Chacun le voit dans sa vie : notre société est confrontée à une fracture sociale qui est aussi et surtout une fracture de l'accès aux droits.

---

3 Commission nationale de l'informatique et des libertés.



Les délégués départementaux du Défenseur des droits sont un maillage local qui doit constituer, sans doute encore davantage en lien avec les élus, en lien avec le travail que font les collectivités locales pour l'accès aux droits, une médiation de proximité et un relais pour nos concitoyens, une raison fondamentale « d'aller vers » comme pendant notre période récente où l'on nous a privés un petit peu de liberté pour la santé, aller vers encore et davantage au-devant de ceux qui sont les plus éloignés du droit et de leurs droits, un travail de pédagogie, de sensibilité en lien, encore une fois, avec tous ceux qui sont en contact direct avec nos concitoyens qui permet de connaître le droit et parfois de lutter contre les phobies administratives, les difficultés sociales, l'analphabétisme, le manque d'accès à une culture juridique ou, tout simplement, une censure qui les pousse à ne pas passer la porte d'un conseiller juridique.

Les travaux que vous mènerez donc aujourd'hui nous offrent collectivement, au ministère de la justice, une opportunité précieuse. Penser l'avenir de la relation entre le Défenseur des droits et le juge, entre la durée et l'intensité, l'un ne remplace pas l'autre. L'un ne doit pas avoir peur de l'autre, l'un doit parler avec l'autre pour le bien de notre justice et des justiciables.

Vous l'avez donc compris : les résultats de vos réflexions seront regardés de près et formons le vœu qu'ils soient riches, qu'ils soient le but de concrétisations rapides mais aussi de pensées plus profondes, de comparaisons à l'international, d'innovations et qui puissent inspirer, je l'espère, le plus rapidement possible le législateur ou, peut-être, pourquoi pas, le constituant.



# Propos introductifs

---

---

## **Christophe Soulard**

*Premier président de la Cour de cassation*

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux,  
Monsieur le ministre Jacques Toubon,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le président de section à la Cour européenne des droits de l'homme,  
Monsieur le procureur général,  
Madame la professeure Soraya Amrani-Mekki,  
Chers collègues,  
Mesdames et Messieurs,

Monsieur le ministre d'État, je vous remercie très vivement de votre présence, qui témoigne de l'intérêt que vous portez à l'articulation entre le rôle du Défenseur des droits et celui du juge.

Je suis très heureux d'ouvrir ce colloque organisé avec la Défenseure des droits et le Conseil d'État en ce lieu hautement symbolique qu'est la Grand' chambre de la Cour de cassation.

On le sait, le Défenseur des droits est né de la fusion, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>4</sup>, des trois autorités administratives indépendantes qu'étaient le Défenseur des droits, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Il est, au surplus, l'héritier du Médiateur de la République créé en 1973.

Aussi souhaiterais-je, au cours de cette introduction, jeter les premiers jalons de la réflexion qui se prolongera tout au long de ce colloque. Elle portera sur la relation qui lie le Défenseur des droits au juge. Expliciter la nature de ce lien apparaît d'autant plus important que le rôle essentiel du Défenseur des droits au service du justiciable n'est plus, aujourd'hui, à souligner. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'article 71-1 de la Constitution de 1958 et à la loi organique du 29 mars 2011<sup>5</sup> qui précise l'ampleur de ses attributions.

---

4 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

5 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.



Autorité administrative indépendante reconnue par l'article 5 de la loi organique du 20 janvier 2017<sup>6</sup> et l'annexe de la loi du même jour<sup>7</sup>, le Défenseur des droits dispose d'un large éventail de missions. Il lui revient de protéger efficacement les droits et libertés de l'administré vis-à-vis de la puissance publique, de défendre et de promouvoir l'intérêt et les droits de l'enfant inscrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant adoptée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1989, de lutter contre les discriminations directes ou indirectes, de contrôler le respect par les professionnels de la sécurité de leurs règles de déontologie, et d'orienter tout autant que protéger les droits et libertés des lanceurs d'alerte.

Par son mandat multiple, le Défenseur des droits est, sans conteste, un pilier de notre État de droit au même titre que l'autorité judiciaire, *gardienne de la liberté individuelle* aux termes de l'article 66 alinéa 2 de la Constitution de 1958. Tous deux, le Défenseur des droits et le juge, ont donc en partage la mission constitutionnelle de protéger la liberté des citoyens. Aussi, ne sera-t-on pas étonné de la force du lien qui les unit.

Une fois saisi, et l'on sait qu'il peut se saisir d'office d'une situation, le Défenseur des droits porte son aide de grande valeur à l'institution judiciaire. Il le fait, soit par une résolution amiable du litige, qui peut prendre la forme d'un règlement informel, d'une médiation, ou d'une transaction pénale, soit par son intervention devant les juridictions.

Dans cette dernière hypothèse, il présente au juge, national ou européen, civil ou pénal, des observations écrites ou orales sur un dossier dans le cadre ou non d'une tierce intervention et dans le respect des exigences du procès équitable et de l'égalité des armes, comme l'a rappelé la chambre sociale de la Cour le 2 juin 2010 à propos de la Halde<sup>8</sup>.

Par l'avis qu'il rend, dans lequel il ne formule aucune demande en justice, le Défenseur des droits éclaire la juridiction. Son travail d'enquête, fondé sur une analyse juridique des faits, porte à la connaissance du juge des éléments à la fois précis et déterminants, qui, soumis au débat contradictoire, sont de nature à l'aider à former sa conviction sur la réalité de l'atteinte dénoncée.

C'est, en outre, bien souvent à travers un cas individuel que le défenseur des droits constate l'existence de défaillances systémiques. C'est le cas, par exemple, lorsque l'employeur ne respecte pas son obligation de moyens renforcés en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, fondée sur l'article L. 4121-1 du code du travail, en s'abstenant de prendre toutes les dispositions nécessaires pour prévenir des faits pourtant signalés de harcèlement moral, comme il devrait le faire aux termes de l'article L. 1152-4 du code du travail, ou de harcèlement sexuel comme le requiert l'article L. 1153-5 de ce même code.

6 Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

7 Annexe à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

8 Ccass., ch. soc., 2 juin 2010, n° 08-40.628, Bull. civ. V n° 124.



C'est encore le cas lorsque l'employeur embauche, en connaissance de cause, des travailleurs placés dans une situation de vulnérabilité particulière du fait de leur situation irrégulière afin de dissimuler leur emploi au sens de l'article L. 8221-5 du code du travail.

L'on peut penser également, en termes de discrimination, à cette affaire devant la chambre sociale, en 2023<sup>9</sup>, où la Cour de cassation, suivant l'analyse du Défenseur des droits, a censuré une cour d'appel qui, tout en caractérisant une différence de traitement fondée sur l'âge au moment de la procédure de recrutement, avait jugé approprié d'écarter du processus de recrutement le salarié parce qu'il avait refusé de donner des éléments sur son âge.

Mais le droit du travail n'est pas le seul champ d'intervention devant le juge judiciaire. Le Défenseur des droits intervient également régulièrement sur la situation des mineurs non accompagnés, tant devant le juge judiciaire, où la question de la détermination de l'âge conditionne la mise sous protection, que devant le juge administratif où se pose la question de la délivrance d'un titre de séjour à la majorité. Notons également que son apport est très important dans le contentieux des demandes de modifications de la mention du sexe à l'état civil pour les personnes transgenres.

Mais le lien unissant le Défenseur des droits et le juge est d'autant plus fort que l'autorité indépendante, que vous incarnez depuis 2020, chère Claire Hédon, a parfois inspiré l'évolution de normes de protection sur des droits qui sont essentiels. En témoigne l'introduction, en 2014, en droit français, de l'action de groupe<sup>10</sup> et de son périmètre d'action modifié, notamment par la loi du 18 novembre 2016<sup>11</sup>, ouvert aux syndicats et aux associations devant les tribunaux civils en matière de lutte contre les discriminations. Cette loi permet au juge, s'il constate un manquement, de le faire cesser et de prendre toutes les mesures utiles à cette fin.

L'on pense également à la loi du 21 mars 2022<sup>12</sup>, qui étend le bénéfice du régime de protection des lanceurs d'alerte aux personnes morales agissant comme facilitateurs, tel que le prévoit l'article 4 de la directive européenne du 23 octobre 2019<sup>13</sup>.

En atteste encore la systématisation de l'examen médical du mineur de moins de 16 ans placé en garde à vue prévu à l'article L. 413-8 alinéa premier du code de la justice pénale des mineurs. Au reste, cette dernière illustration entre en résonance avec l'œuvre prétorienne de la Cour en faveur, elle aussi, d'une plus grande protection des droits de l'enfant.

9 Défenseur des droits, décision 2023-051 du 17 mars 2023 relative à la mise à l'écart d'une candidate dans le cadre d'une procédure de recrutement, suite à son refus de communiquer sa date de naissance ; et Ccass., ch. soc., 6 septembre 2023, n° 22-15-514.

10 L'action de groupe a été introduite en France par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

11 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Voir également la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

12 Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

13 Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.



Ainsi, récemment, la première chambre civile de la Cour de cassation a permis d'éviter, dans le contexte d'un déplacement illicite, le retour en Ukraine d'un enfant âgé de cinq ans en admettant que ce recours puisse, à titre exceptionnel, se faire dans un État autre que celui de sa résidence habituelle.

Permettez-moi enfin, et c'est là un autre aspect important de notre sujet, d'insister sur la convergence de regards tournés vers l'avenir et les enjeux nouveaux qui relient nos deux institutions.

À cet égard, c'est avec attention que la Cour a pris connaissance des recommandations nombreuses fournies par le Défenseur des droits dans son rapport annuel de 2024<sup>14</sup> qui est consacré au droit de l'enfant à un environnement sain. Ce rapport montre que le Défenseur des droits et le juge se saisissent de concert des nouvelles exigences de protection générées par la crise climatique, que l'on parle de droit à la vie et au développement de l'enfant, de son droit à la santé, au logement et à la sécurité.

On le perçoit : tous ces éléments rendent opportunes les interventions, discussions qui auront lieu lors de ce colloque sous la supervision de Mme la professeure Amrani-Mekki, que je remercie très vivement.

Ces échanges permettront de faire comprendre de manière concrète les pratiques, la nature et la richesse de nos interactions. Nous ne doutons pas que les regards croisés du Défenseur des droits et de ses représentants, de ceux des membres du siège et du Parquet général de la Cour de cassation, de membres du Conseil d'État, d'un président de section à la Cour européenne des droits de l'homme, d'avocats, notamment d'avocats aux Conseils, et d'universitaires offriront en ce sens une approche transversale.

---

<sup>14</sup> Défenseur des droits, *Le droit des enfants à un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir*, rapport annuel 2024, novembre 2024.



---

## Rémy Heitz

*Procureur général près la Cour de cassation*

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le Premier président,  
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le président de section à la Cour européenne des droits de l'homme,  
Mesdames et Messieurs les chercheurs, professeurs, enseignants, praticiens,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Je salue également la présence de M. le ministre Jacques Toubon, ancien Défenseur des droits, de M. le chef de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, qui est d'ailleurs l'un de nos collègues magistrat, cher Jean-Michel Gentil, et du président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, cher Jean-Marie Burguburu.

C'est un plaisir pour moi d'intervenir en ouverture de ce colloque organisé conjointement par notre Cour, le Conseil d'État et la Défenseure des droits.

Il s'agit d'une rencontre consacrée à une relation institutionnelle aussi essentielle que singulière : celle qui unit deux grandes figures de notre État de droit, le Défenseur des droits et le juge.

Nous avons ainsi, d'un côté, le Défenseur des droits, créé par la révision constitutionnelle de 2008, installé en 2011, qui est une autorité née de la volonté politique de rassembler plusieurs missions sous une structure unique, indépendante et porteuse d'une ambition forte : protéger les droits et libertés des citoyens dans leurs rapports à l'action publique<sup>15</sup>.

Et, de l'autre côté, le juge chargé de dire le droit. Le juge judiciaire en ce compris d'ailleurs le procureur de la République dans une acception large, donc le juge gardien de la liberté individuelle. Sans oublier le juge administratif qu'il reviendra à M. le vice-président du Conseil d'État d'évoquer. C'est pourquoi il était important d'organiser ce colloque avec le Conseil d'État, et je remercie tout particulièrement Mme la présidente de Boisseffre de son investissement dans la préparation de cette journée.

Le Défenseur des droits et le juge poursuivent un objectif commun : garantir le respect des droits et des libertés. Ils diffèrent, cependant, par leur nature et leurs moyens.

---

<sup>15</sup> Article 71-1 de la Constitution pour le Défenseur des Droits.



Le juge, pour sa part, tranche les litiges et sanctionne les violations de la loi en appliquant et en interprétant les normes. Son office repose sur l'édiction de décisions ayant force exécutoire.

Le Défenseur des droits, quant à lui, n'est pas un organe juridictionnel. Il agit par la médiation et privilégie la prévention. Il ne sanctionne pas, il recommande. Ses larges pouvoirs d'investigation lui permettent de formuler des recommandations individuelles ou générales, de proposer des réformes et de promouvoir par toute action le respect des droits. Son action vise à infléchir les pratiques et à inspirer l'évolution du droit.

Les différences que je viens de citer n'empêchent pas des interactions à la fois concrètes et nombreuses.

Le Défenseur des droits intervient ainsi régulièrement devant les juridictions nationales et internationales en qualité d'*amicus curiae*, ami de la Cour. Vous m'avez précisé, Mme la Défenseure des droits, que ce terme pouvait prêter à discussion. C'est quand même bien au départ cette idée d'éclairer les débats judiciaires en apportant une expertise sur des problématiques complexes, mettant en lumière des réalités sociales, parfois déterminantes pour le juge dans ses missions d'interprétation et d'application de la loi.

Contrôles d'identité, gestation pour autrui, droits des mineurs non accompagnés, etc. Sur tous ces sujets importants, les observations du Défenseur nourrissent la réflexion des juges français comme européens, jusqu'à exercer parfois une influence décisive. J'ai ainsi, par exemple, le souvenir de l'intervention en 2012 de M. Dominique Baudis<sup>16</sup> lorsque je présidais le tribunal de Bobigny, qui était venu en personne présenter ses observations dans des affaires de discrimination traitées par la chambre correctionnelle de ce tribunal.

Inversement, les jugements et les arrêts rendus par les juridictions nationales et européennes inspirent l'action du Défenseur des droits. De sorte que l'influence est réciproque, alors même qu'elle s'inscrit dans un cadre où l'indépendance demeure un principe cardinal.

Indépendance du Défenseur des droits, tout d'abord, qui lui permet d'agir librement, y compris en interpellant les pouvoirs publics et les acteurs privés lorsque les droits fondamentaux sont en jeu. Une qualité essentielle à sa mission de vigie. Et indépendance du juge, condition de la séparation des pouvoirs, ensuite, qui lui permet de demeurer souverain dans l'application du droit. Il est ainsi libre de suivre ou d'écarter les recommandations du Défenseur dans les affaires dont il est saisi.

Concilier les prérogatives de chacun constitue donc un enjeu majeur, particulièrement lorsque le Défenseur se prononce alors que le juge judiciaire est saisi.

---

<sup>16</sup> Dominique Baudis (1947-2014), homme politique français et ancien Défenseur des droits (2011-2014).



Deux décisions récentes du Défenseur des droits, dont la presse s'est fait l'écho, sont l'illustration de ce rôle :

- la première, en date du 23 décembre 2024<sup>17</sup>, dans le domaine sensible de la déontologie des forces de sécurité, se prononce au sujet de tirs mortels réalisés par des militaires de la gendarmerie ;
- la seconde, sous forme d'une décision-cadre du 28 janvier 2025<sup>18</sup>, formule de nombreuses recommandations pour remédier aux lourdes difficultés rencontrées par les dispositifs de prévention et de protection de l'enfance dans les départements.

C'est également au titre de la protection de l'enfance que la Défenseure des droits intervient dans un pourvoi en cours à la chambre criminelle<sup>19</sup>, et vient de déposer des observations<sup>20</sup> aux fins de voir affirmer la prohibition de toute violence d'un parent sur son enfant. Des observations qui, à n'en pas douter, alimenteront les réflexions de la Cour.

Pour le juge judiciaire, l'un des cas les plus délicats est l'intervention du Défenseur des droits lorsqu'une procédure pénale est en cours. Conscient des enjeux, et pour prévenir les difficultés, le constituant a prévu l'obligation pour le Défenseur des droits, avant de mettre en œuvre ses pouvoirs d'investigation, de recueillir l'accord de la juridiction ou du procureur déjà saisis<sup>21</sup>, mais également l'impossibilité de remettre en cause une décision juridictionnelle<sup>22</sup>.

J'ai là aussi des souvenirs très précis puisque, comme procureur de Paris, j'ai reçu de nombreuses demandes d'interventions du Défenseur des droits dans des affaires concernées par des procédures judiciaires, que nous traitions avec mon collègue Yves Badorc, à l'époque procureur adjoint à Paris en charge des relations avec le Défenseur des droits.

Ces règles ne constituent pas des entraves. Elles viennent au contraire au soutien de la clarté et du respect du rôle de chacun. Elles illustrent le fait que la relation entre le juge et le Défenseur des droits doit se concevoir non sous l'angle de l'ignorance ou de la concurrence, mais bien comme une complémentarité favorable à une meilleure compréhension des enjeux et des situations et, *in fine*, à une plus forte protection des droits et des libertés.

Pour atteindre cet objectif, sans tension ni friction, il est essentiel de se connaître et de se parler ; deux impératifs que favorise la présence chez le Défenseur des droits, et cela depuis l'origine, de plusieurs magistrats de l'ordre judiciaire, ainsi que la signature de protocoles entre le Défenseur des droits et l'ensemble des procureurs généraux.

17 Défenseur des droits, décision 2024-218 du 23 décembre 2024 portant sur la nécessité et la proportionnalité de l'usage des armes par des militaires de la gendarmerie, le non-respect de l'obligation de porter secours et l'absence d'enquête disciplinaire suite à ces faits.

18 Défenseur des droits, décision-cadre 2025-005 du 28 janvier 2025 relative à la protection de l'enfance.

19 Pourvoi n° E 24-83.360 contre un arrêt de la cour d'appel de Metz.

20 Décision 2024-208 du 19 décembre 2024 portant sur les violences éducatives.

21 Article 23, LO 29 mars 2011.

22 Article 33, al. 1, LO 29 mars 2011.



C'est aussi l'objectif de ce colloque que nous avons souhaité initier ensemble : se rencontrer, échanger et confronter nos regards pour dresser ensemble un bilan de cette relation et envisager son avenir avec lucidité, avec ambition.

Je me réjouis donc de la richesse du programme qui nous attend, porté par des intervenants de grande qualité que je remercie sincèrement, comme l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'organisation de cette journée, notamment Pauline Caby, avocate générale chargée de mission à mon cabinet et ancienne adjointe de la Défenseure des droits, ce qui illustre le lien vivant entre nos institutions. Je salue aussi tout spécialement la professeure Soraya Amrani-Mekki qui a accepté d'animer ces travaux, que je souhaite les plus riches et les plus féconds possible.



---

**Didier-Roland Tabuteau**

*Vice-président du Conseil d'État*

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice,  
Monsieur le ministre Jacques Toubon,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le procureur général près cette Cour,  
Monsieur le président de section à la Cour européenne des droits  
de l'homme, *cher Mattias Guyomar*,  
Mesdames et Messieurs les présidents et magistrats,  
Mesdames et Messieurs en vos grades et qualités,

C'est un honneur et un plaisir de participer au lancement des travaux de cette journée, fruit d'une collaboration précieuse et inédite avec la Cour de cassation et la Défenseure des droits.

Cette rencontre nous permettra d'explorer avec des universitaires et des avocats les dynamiques qui lient et distinguent l'institution du Défenseur des droits, et les juges judiciaires et administratifs.

La compétence du Défenseur des droits n'épouse pas la distinction des compétences entre juges administratif et judiciaire. C'est d'ailleurs aussi ce qui rendra les discussions d'aujourd'hui si intéressantes.

Nos fonctions respectives, bien que différentes dans leur approche et leur champ d'application, partagent toutefois un socle commun : l'exercice impartial et indépendant des missions de nos trois institutions, inscrites chacune dans la Constitution.

Ensemble, dans nos sphères respectives et complémentaires, nous partageons une ambition commune : servir les libertés et droits fondamentaux, et tout aussi profondément l'intérêt général.

Permettez-moi de revenir sur les liens particuliers qui existent entre le Défenseur des droits et le juge administratif, ce qui les rapproche, dans leur principe et leur office (1) et ce qui les distingue à la fois dans leur appréhension de l'action publique et dans l'acception des droits fondamentaux (2).



## 1. Le travail conjoint du Défenseur des droits et du juge administratif pour défendre les libertés

### 1.1. Une parenté des missions

Le juge administratif est, on le sait, compétent pour connaître de l'annulation ou de la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif<sup>23</sup>.

Les recours portés devant le juge administratif peuvent en particulier se fonder sur la méconnaissance par les autorités administratives des droits et libertés, rapprochant le juge du Défenseur des droits dont la première mission est de « *défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations* »<sup>24</sup> pour reprendre les termes de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011.

Au-delà de cette action contre les atteintes portées par l'administration aux droits et libertés des administrés, le Défenseur des droits et le juge administratif se retrouvent, il me semble, dans leur conception et défense des services publics.

En publiant des propositions d'amélioration des services publics par exemple<sup>25</sup>, la Défenseure des droits souligne que le bon fonctionnement de ces missions d'intérêt général portées par des personnes publiques ou sous leur contrôle<sup>26</sup>, sont essentielles à la garantie des droits et des libertés.

Le Conseil d'État est, quant à lui, tant par son histoire que par la nature de ses missions, la « *maison du service public* » comme je l'avais rappelé lors de la première rentrée du Conseil d'État en septembre 2022. Le service public a en effet plongé de profondes racines dans nos décisions contentieuses, il a été enrichi par nos études, et demeure chaque jour soumis à l'analyse de nos formations consultatives.

### 1.2. Cette proximité de nos deux institutions explique la richesse de notre collaboration fonctionnelle

Les textes établissent des liens solides entre le juge administratif et le Défenseur des droits<sup>27</sup>.

---

23 CC, 23 janvier 1987, n° 86-224 DC : « *Relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* ».

24 L'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 dispose que : « *Le Défenseur des droits est chargé : 1° De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; / 2° De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant (...); / 3° De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes (...), ainsi que de promouvoir l'égalité ; / 4° De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ».

25 Voir, par exemple : le rapport de la Défenseure des droits, *Droits des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme*, juin 2024.

26 Voir, par exemple : CE, 22 février 2007, *APREI*, n° 264541.

27 Jean de Saint Sernin, « Le Défenseur des droits et le juge administratif : d'une coopération informative réciproque à un appui juridictionnel limité », *in RFDA*, mars-avril, 2018, p. 332-343.



D'abord, le Défenseur des droits est la seule autorité, avec les assemblées et le pouvoir exécutif, qui puisse consulter le Conseil d'État à travers l'une de ses cinq sections administratives pour toute difficulté rencontrée dans l'interprétation d'une disposition réglementaire ou législative<sup>28</sup>.

Il peut également demander au Conseil d'État – comme d'ailleurs à la Cour des comptes – de procéder à une étude<sup>29</sup>, ce qu'il a fait en 2013 sur la question de la neutralité religieuse dans les services publics et les activités d'intérêt général<sup>30</sup>.

En outre, et il en sera largement question dans ce colloque, le Défenseur dispose d'un droit d'observation lors d'une instance juridictionnelle, ces observations pouvant être produites sur l'invitation du juge ou de façon spontanée<sup>31</sup>.

Enfin, à l'instar de ce qui existait pour la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), dont les missions ont été transférées au Défenseur des droits, celui-ci dispose d'un pouvoir de saisine du juge, et en particulier du juge administratif.

Cette saisine du juge des référés, selon les cas judiciaires ou administratifs, vise à contester l'échec de la mise en demeure destinée à l'obtention de toutes informations qu'il estime utiles dans le cadre de la réclamation dont il est saisi<sup>32</sup> d'une part, ou l'opposition à la visite de locaux administratifs<sup>33</sup> d'autre part.

Si ces liens fonctionnels sont solides, ils connaissent des limites tenant à leur nécessaire articulation.

Ainsi, notamment, la loi organique de 2011 relative au Défenseur des droits prévoit expressément que cette autorité constitutionnelle indépendante « *ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle*<sup>34</sup> ». En outre, les recommandations émises par le Défenseur des droits en application des articles 24 et 25 de la loi organique du 29 mars 2011 ne constituent pas des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>35</sup>.

Ces limites rappellent que si nos institutions collaborent pleinement, elles s'inscrivent dans des sphères en bonne partie distinctes et qui, je crois, ont une conception légitimement complémentaire de la protection des droits et libertés.

---

28 Article 31 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

29 Article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

30 Conseil d'État, *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013 (art. 19 de la loi organique du 29 mars 2011)*, étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013.

31 Article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

32 Article 21 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Prévu dans le code de justice administrative à l'article R. 557-1, qui indique que le juge administratif statue suivant la procédure du référé-mesure utile prévue à l'article L. 521-3.

33 Article 22 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Prévu dans le code de justice administrative à l'article R. 557-1, qui indique que le juge administratif statue suivant la procédure du référé-mesure utile prévue à l'article L. 521-3, et se prononce ici en quarante-huit heures.

34 Article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

35 CE, 2 mai 2019, *M. R.*, n° 4144410, B.



## 2. Le Défenseur des droits et le juge administratif s'inscrivent dans des logiques distinctes

### 2.1. Des approches différenciées de l'administration

Le Défenseur des droits est l'héritier de l'avènement, depuis les années 1970, d'une forme de démocratie administrative. Celle-ci devait tempérer, voire modifier, la vision d'une administration bureaucratique décrite par Max Weber<sup>36</sup>. Cet idéal-type se caractérise par une conduite impersonnelle de l'action administrative, autour d'une construction unitaire et hiérarchique tenant trop à distance les administrés<sup>37</sup>.

Contre cette administration perçue comme un bloc rigide, la démocratie administrative poursuit trois objectifs :

- l'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration ;
- la participation de ces derniers au processus décisionnel de l'administration ;
- la défense des droits des administrés.

La défense des droits des administrés contre les éventuels abus de l'administration s'inscrit alors largement dans ce que Philippe Bezès a nommé le « *réformisme des contre-pouvoirs* »<sup>38</sup>.

Elle s'est matériellement traduite par l'institution d'autorités administratives indépendantes, chargées de protéger notamment les droits des administrés, et en particulier le Médiateur de la République (1973)<sup>39</sup>, l'un des ancêtres du Défenseur des droits, mais également la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL, 1978)<sup>40</sup> et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA, 1978)<sup>41</sup>.

Cet héritage distingue largement le Défenseur des droits du juge administratif. Le contrôle de celui-ci a bien sûr évolué avec les avancées de la démocratie administrative, et le juge administratif applique chaque jour :

- les procédures qui visent à faire participer les administrés à la décision publique ;
- les textes qui permettent l'amélioration des rapports avec l'administration comme le code des relations entre le public et l'administration ;
- ou encore le droit à communication des documents administratifs ou encore désormais des algorithmes utilisés dans le traitement des décisions individuelles.

36 M. Weber, *Économie et société*, éd. Plon, Paris, 1971.

37 J. Chevallier, *Sciences administratives*, éd. PUF, coll. Thémis, 2007, pp. 305-347.

38 P. Bezès, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, éd. PUF, Paris, 2009.

39 Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

40 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

41 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.



Mais s'agissant de la défense des droits et libertés, si cette fonction est au cœur de notre métier, elle s'inscrit nécessairement dans la conception de l'intérêt général qui fonde et innerve le droit administratif et l'action publique.

Dit autrement, notre mission est de garantir le respect de l'intérêt général que traduisent les textes adoptés par les pouvoirs publics issus des processus démocratiques fondés sur le suffrage universel.

C'est ainsi en tant que ces textes, en particulier constitutionnels, établissent les droits et libertés que nous les défendons.

## *2.2. Cette distinction des approches recoupe une différence dans le champ des libertés protégées par le juge administratif et le Défenseur des droits*

Cette recherche et promotion de l'intérêt général impose au juge administratif de prendre en compte l'ensemble des droits et libertés, au-delà des libertés qui limitent l'immixtion des personnes publiques, et des droits-créances liés à une prestation de la puissance publique envers le titulaire du droit. Pour cette raison, le juge administratif ne s'interdit pas d'examiner si l'administration, afin de protéger certaines libertés, ne devait pas en restreindre d'autres.

Cela se comprend, par exemple, s'agissant de la liberté d'aller et venir. Édicter des mesures de sécurité publique peut être indispensable pour protéger la liberté de se déplacer et libérer de la crainte de la délinquance, comme pour garantir la liberté de manifester en évitant des heurts et des provocations.

Ce lien entre ordre public et exercice effectif des droits et libertés était déjà fait par l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous (...)* ».

C'est tout aussi nécessaire dans d'autres domaines. Imposer des prélèvements sociaux et organiser une protection sociale traduisent l'ambition de donner une réalité concrète au droit à la protection de la santé.

Prendre des mesures restrictives peut également s'avérer indispensable dans l'exercice des missions de santé publique, il suffit de songer aux obligations vaccinales. Durant la crise sanitaire, le Conseil d'État a même été conduit à rappeler qu'il pouvait, en référé, ordonner toutes mesures de nature visant à garantir le « droit à la vie », quitte à limiter l'exercice d'autres libertés individuelles<sup>42</sup>.

Ainsi cette approche, par l'intérêt général des droits et libertés, impose au juge administratif de s'assurer que l'administration garantit bien l'exercice des droits et libertés, comme il lui revient de le faire, mais qu'elle en garantit également leurs conditions d'exercice.

---

42 CE, 22 mars 2020, *Syndicat des jeunes médecins*, n° 439674.



Or l'administration a parfois mauvaise presse. Marcel Waline soulignait avec malice que le préfet est moins préoccupé de défense des libertés que d'ordre public, parce que disait-il « *le désordre, c'est ce que le préfet appelle dans son langage une histoire, et qu'il ne veut pas d'histoires* »<sup>43</sup>. Mais, en réalité, c'est bien l'administration qui fait vivre concrètement les droits individuels. C'est l'administration qui accorde le permis de construire qui est une réalisation du droit de propriété, et c'est elle qui assure les services publics scolaires qui portent le droit à l'éducation.

Le juge administratif prend pour cette raison en compte les nécessités qui pèsent sur l'administration, dont l'intérêt général est la finalité. Ainsi, par exemple, le juge administratif examine-t-il les mesures prises au nom de l'ordre public, et qui peuvent par nature être attentatoires aux libertés, au regard notamment des moyens matériels dont dispose l'administration pour assurer le cadre de l'exercice de nos libertés<sup>44</sup>.

Il s'agit ainsi de contrôler l'administration, non pas de façon abstraite, mais en examinant concrètement comment elle peut ou aurait pu garantir l'exercice d'une liberté sans risquer un trouble à l'ordre public. Trouble qui est lui-même porteur, je l'ai dit, d'atteintes aux libertés.

L'intérêt général est ainsi fondamentalement la matrice dans laquelle s'articulent et se concilient les droits, les libertés, les attentes, les exigences et les conditions de la vie en société dans un État de droit.

Aussi les échanges qui se tiendront aujourd'hui seront, je pense, d'autant plus fructueux que le Défenseur des droits, le juge judiciaire et le juge administratif, s'ils regardent dans la même direction, le font à partir de positions distinctes et avec un regard que je crois différent mais convergent.

Ces convergences et ces différences seront au cœur de nos échanges et je me réjouis par avance de leur richesse et des avancées qu'elles nous permettront, je n'en doute pas, de faire sur le rôle de chacune de nos institutions au service de l'État de droit.

Permettez-moi enfin de remercier tous ceux qui, à la Cour de cassation, au sein de l'institution du Défenseur des droits et du Conseil d'État, ont contribué à l'organisation de ce colloque.

---

43 M. Waline, *L'individualisme et le droit*, éd. Domat, Paris, 1945, p. 382.

44 CE, 11 décembre 2015, n° 394990.



---

## Claire Hédon

*Défenseure des droits*

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice,  
Monsieur le ministre Jacques Toubon,  
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,  
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le président de section près la Cour européenne des droits de l'homme,  
Mesdames et Messieurs les présidents et magistrats,  
Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi, pour commencer, de remercier tous ceux qui ont œuvré au sein de la Cour de cassation, du Conseil d'État et des équipes du Défenseur des droits à rassembler ici les cours suprêmes de deux ordres juridictionnels avec le Défenseur des droits.

Cette rencontre traduit l'intensité des liens qu'entretiennent nos institutions. Ce colloque, vous l'avez dit, est né d'une volonté commune : faire connaître les modes d'action du Défenseur des droits, développer nos relations, et renforcer la confiance dans l'objectif de toujours mieux garantir les droits.

Le respect des droits et des libertés est essentiel à notre État de droit et, au-delà, d'ailleurs, à la cohésion sociale de notre pays. Il prévient l'exclusion, permet d'éviter des tensions sociales, et concrétise un engagement pour une société fondée sur l'égalité et la dignité de tous. Affaiblir les droits de certains, c'est risquer de porter atteinte aux droits de tous.

Ce colloque, en améliorant nos connaissances mutuelles, permettra de raffermir le dialogue indispensable entre les juridictions et le Défenseur des droits, entre le juge, garant du respect des droits et des libertés, et l'autorité administrative indépendante chargée de les protéger « autrement ». Le renforcement de ce dialogue permettra, j'en suis certaine, de mieux garantir l'exercice des droits et des libertés.

Pour commencer, permettez-moi de rappeler les *missions* du Défenseur des droits avant d'évoquer les *grands enjeux* que nous partageons.

Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution en 2008. La loi organique du 29 mars 2011 nous confie deux grandes missions : protéger les droits, c'est-à-dire traiter les réclamations qui nous sont adressées, et promouvoir l'égalité, les droits et les libertés.

Le législateur a donc considéré que nous n'étions pas là seulement pour résoudre des cas individuels, mais bien pour dire aussi ce qu'il faudrait mettre en place



pour que les droits soient mieux respectés. Et c'est dans ce cadre que l'institution apporte son expertise au législateur par ses avis au Parlement et, plus globalement, aux pouvoirs publics et au débat public. Cette double mission s'exerce dans cinq domaines distincts :

- les relations des usagers avec les services publics ;
- la lutte contre les discriminations ;
- les droits de l'enfant ;
- la déontologie des forces de sécurité ;
- et enfin, la protection des lanceurs d'alerte.

Les missions du Défenseur des droits sont transversales et se recoupent : la situation d'un enfant en situation de handicap privé d'un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH) à l'école est au croisement de la défense des droits de l'enfant, de la lutte contre les discriminations et des relations des usagers avec les services publics.

Dans son action, le Défenseur des droits veille, notamment, au respect des traités internationaux de protection des droits de l'homme. Je pense, entre autres, à la Convention internationale des droits de l'enfant, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Et, à ce titre, il se fait le relai de la jurisprudence européenne et internationale auprès des autorités nationales et des juridictions.

Pour remplir notre mission de protection des droits, nos modes d'action sont de plusieurs ordres : très majoritairement, nous traitons les réclamations individuelles par la médiation. Le développement de la médiation s'inscrit dans un mouvement déjà ancien qui est dans l'ADN du Défenseur des droits depuis 1973, année de création du Médiateur de la République dont il est en partie l'héritier.

Ce mouvement s'est amplifié récemment, notamment avec la loi de 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle qui concerne les juridictions et le Défenseur des droits<sup>45</sup>. Et elle a créé plusieurs dispositifs de médiation et a consacré une conception large de la médiation.

En 2024, parmi les 140 000 réclamations reçues par le Défenseur des droits, près de 80 % ont été traités par le biais de la médiation, avec trois quarts de succès. Ce mode de règlement des différends, en rétablissant les personnes dans leurs droits, permet d'éviter la judiciarisation de certains conflits.

La majorité de ces médiations est assurée directement par les 640 délégués du Défenseur des droits, bénévoles, présents sur l'ensemble du territoire national ; ils accueillent le public dans des lieux de permanence, assurent une écoute qui devient de plus en plus rare là où parfois les services publics ne sont plus disponibles ou, en tous cas, ne sont plus incarnés.

---

45 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.



Ces médiations fonctionnent car l'institution présente toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité et prend appui sur le droit pour faire valoir les droits. Grâce à ce processus, dans lequel l'équité a toute sa place, l'institution parvient à faire primer le dialogue sur la confrontation, la confiance sur la défiance.

Le Défenseur des droits est donc à la fois acteur et observateur de la médiation, comme le montre notre rapport de juin 2024 intitulé *Droits des usagers des services publics : de la médiation aux propositions de réforme*, qui a été réalisé avec la contribution des médiateurs institutionnels.

Si ce processus n'aboutit pas, si la médiation n'apparaît pas opportune, ou si le réclamant a déjà engagé un contentieux, le Défenseur des droits peut formuler des observations devant l'ensemble des juridictions des ordres judiciaires et administratifs, devant la Cour EDH et la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans ce cadre, l'institution apporte aux juridictions une connaissance et une analyse très fines des phénomènes d'atteintes au droit qu'elle se forge à travers le traitement des réclamations et l'exercice de ses pouvoirs d'enquête.

Par ailleurs, le Défenseur des droits est susceptible d'éclairer le juge grâce aux méthodes qui font sa spécificité. Nous sommes forts tout à la fois de nos échanges avec la société civile, des travaux confiés à des chercheurs, et de l'expertise des personnalités qualifiées nommées au sein de nos collèges, notamment par les hautes juridictions.

L'ensemble des réclamations et de nos travaux nous amène à poser un diagnostic sur les difficultés d'accès aux services publics, notamment au service public de la justice.

Les services publics incarnent l'accès aux droits. Ils ont pour mission de les rendre concrets et accessibles. Or nous constatons de manière persistante une forme d'éloignement et même de déshumanisation de ces services publics.

Je pense ici à la dématérialisation qui, lorsqu'elle est mal pensée ou devient la voie exclusive, contribue à éloigner les personnes de leurs droits, à les égarer dans les procédures administratives souvent complexes.

Dans ce contexte, l'accessibilité à l'ensemble de nos institutions me paraît être un impératif, que je sais nous partageons. L'accès au juge ne doit pas être, par exemple, entravé par une mauvaise compréhension du droit ou un manque de ressources. Il est précisément l'un des moyens de lutter contre la fragilisation des droits.

Pour renforcer leur accessibilité, les services publics et l'ensemble des institutions sont confrontés à un défi majeur : la clarification des démarches administratives et juridictionnelles.

Les juridictions judiciaires comme administratives s'attachent ainsi à développer la clarté et l'intelligibilité de leurs décisions, de leurs motifs, au regard notamment de l'exigence constitutionnelle qui permet au justiciable d'exercer utilement son droit au recours.



Au sein du Défenseur des droits, nous cherchons à rendre le droit et les droits plus accessibles, à les mettre à la portée de tous, à lever les barrières qui entravent la compréhension.

L'enjeu est de rapprocher le droit des réclamants, notamment en clarifiant notre langage. Et c'est ce que nous avons fait avec notre recueil de fiches pratiques à destination des personnes détenues sur leurs droits, écrites dans un français clair, simplifiées et publiées en novembre 2024.

L'accès aux services publics de la justice, nous le constatons dans nos réclamations, est néanmoins fragilisé par le développement excessif de la déjudiciarisation dans certains domaines.

Les garanties procédurales ne doivent pas être affaiblies, en particulier lorsque les droits fondamentaux sont en jeu : le droit au juge, les droits de la défense, l'individualisation des peines, et le droit au recours doivent être préservés.

Les dynamiques de simplification à l'extrême de la procédure pénale sont préoccupantes, à l'image du développement à grande échelle des amendes forfaitaires délictuelles ou des atteintes au principe de collégialité au nom de l'efficacité de la justice.

Ma crainte est que ces phénomènes puissent porter atteinte à l'accès au juge, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables qui sont aussi les plus éloignées du droit. Je pense en particulier aux enfants, aux personnes précaires, aux étrangers, aux personnes détenues.

La justice, nous en avons tous conscience, est un service public à défendre. Lui fournir les moyens humains et techniques d'assurer sereinement sa mission constitue donc un impératif pour le respect des principes qui fondent et légitiment notre République.

Dans ce contexte, le juge est confronté à des enjeux majeurs qui sont aussi au cœur de l'action du Défenseur des droits. Et j'en évoquerai deux : la *protection de l'enfance* et les *droits des étrangers*.

Les personnes les plus vulnérables sont souvent les plus touchées, je l'ai dit, par les atteintes aux droits. En premier lieu, la situation de la protection de l'enfance se dégrade depuis plusieurs années : nous l'observons dans le traitement de nos réclamations.

Pour la première fois, en 2022, des magistrats, juges des enfants, se sont tournés vers mon institution pour tirer le signal d'alarme sur la non-exécution de leurs décisions en matière de protection de l'enfance.

À partir des éléments apportés et à l'issue de deux années d'enquête, nous avons publié récemment une décision-cadre sur la protection de l'enfance dans laquelle j'ai formulé des recommandations.



Par ailleurs, les défaillances de la dématérialisation en matière de droit des étrangers entraînent l'incapacité de l'administration à répondre aujourd'hui au renouvellement des titres de séjour. L'impossibilité de prendre rendez-vous physiquement, de déposer un dossier papier, d'obtenir le renouvellement de son titre de séjour dans les délais nécessaires engendre, dans de nombreuses préfectures, des ruptures de parcours de vie du fait d'un manque d'accès au droit. Très concrètement, des personnes qui étaient en situation régulière se retrouvent en situation irrégulière et perdent leur emploi. Cette situation provoque l'engorgement des services du Défenseur des droits et celui des tribunaux administratifs. Nous devons donc répondre, Défenseur des droits et juges, à ces sollicitations car c'est un enjeu de droit au recours pour les personnes concernées. Cependant, il faudrait régler ce problème à la racine, c'est-à-dire assurer le fonctionnement normal du service public dédié au droit du séjour.

La préservation des droits et des libertés est indissociable de l'accès au juge. Elle est inséparable du respect de la chose jugée comme celui de l'autorité de la justice. L'indépendance du juge comme du Parquet est l'une des garanties, l'une des conditions de l'État de droit.

Le juge judiciaire, le juge administratif et le Défenseur des droits remplissent leur charge sous un prisme différent, ils en tirent leur complémentarité, ils en partagent la finalité : protéger les droits et les libertés.

C'est la boussole du Défenseur des droits que le droit n'oublie personne.

Je suis absolument convaincue des échanges stimulants à venir et je remercie par avance Mme la professeure Soraya Amrani-Mekki pour leur conduite.





## Première table ronde

---

# L'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel

## Sommaire

Actes de la table ronde.....	35
------------------------------	----





# Acte – L’insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l’École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le procureur général,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le vice-président du Conseil d’État,  
Mesdames, Messieurs,

Je mesure l’honneur et le poids de la responsabilité qui m’est confiée de devoir animer cette rencontre assez exceptionnelle entre la Cour de cassation, le Conseil d’État et le Défenseur des droits.

Comme cela a été dit précédemment, il est important de savoir ce qu’est le Défenseur des droits et de le reconnaître dans la diversité de ses missions et de ses modes d’action. Notons déjà qu’il n’est ni juge, ni administration, ni association. Et rappelons-nous qu’il avait même été qualifié par certaines critiques « d’OVNI ». Certes, il s’agit d’une autorité administrative indépendante tout à fait singulière, mais c’est justement cette singularité qui fait sa force.

Lors du présent colloque sur *le Défenseur des droits et le juge*, nous aurons l’opportunité d’écouter plusieurs intervenants d’horizons divers au cours de trois tables rondes auxquelles succèdera un exposé du point de vue du juge élu au titre de la France à la Cour européenne des droits de l’homme.

Pour cette première séquence de regards croisés sur « l’insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel », j’ai le plaisir d’accueillir : M. Olivier Renaudie, collègue de l’université Paris I Panthéon-Sorbonne, professeur de droit public, directeur de l’École doctorale, directeur du master de droit public général, mais également secrétaire général de l’Association française de droit de la sécurité et de la défense, ce qui n’est, sans doute, pas sans lien avec sa qualité de membre du Collège de la déontologie et de la sécurité du Défenseur des droits ; Mme Mireille Le Corre, membre du Conseil d’État et actuelle secrétaire générale du Défenseur des droits depuis 2022, ancienne rapporteure publique au Conseil d’État, ancienne juge à la Cour nationale du droit d’asile, et qui fut plusieurs fois détachée dans l’administration (ministère du travail, Conseil économique, social et environnemental, Fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations, et au cabinet du Premier ministre). À ce titre, Mme Le Corre pourra nous faire part de sa vaste expérience mise aujourd’hui au service du Défenseur des droits ; et M. Antoine Lyon-Caen, agrégé des facultés



de droit, spécialiste du droit du travail, directeur de la *Revue de droit du travail*, président honoraire de l'association française du droit du travail et de la sécurité sociale, et avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, qui a eu à traiter de différents dossiers en lien avec la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans le contexte qui nous réunit, traiter de l'insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel pourrait interroger. Il est ainsi reconnu à l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 que : « *Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences* ». Inscrit dans la loi fondamentale qui fixe l'organisation et le fonctionnement de l'État français, le Défenseur des droits apparaît comme une institution extrêmement importante dont la réglementation est assurée par une loi organique<sup>46</sup> et qui noue des liens avec les pouvoirs publics (liens qui ne seront pas traités ici), mais aussi avec les juges, quels qu'ils soient.

Notons que, dans ses diverses modalités d'action, le Défenseur des droits peut agir pour des cas individuels. Cette action devant des juges particuliers lui permet de nourrir une réflexion plus générale et d'atteindre un niveau « macroscopique » puisque celui-ci agit pour la protection des droits et libertés fondamentaux, mais que cela permet également de les promouvoir, c'est-à-dire de faire œuvre de propositions.

Aussi, pour mieux comprendre le Défenseur des droits et ses liens avec le juge dans le paysage institutionnel, nous allons envisager une séance en trois temps qui visent à distinguer : d'où vient le Défenseur des droits ; qu'est-ce qui a présidé à sa construction, à sa conception ; pour ensuite découvrir ce qu'il est, et ce qu'il fait.

Je donne la parole au professeur Renaudie pour nous parler de la création du Défenseur des droits, depuis sa conception jusqu'à son évolution actuelle.

---

### **Olivier Renaudie**

*Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne,  
membre du Collège de déontologie de la sécurité*

Merci Mme la présidente. Notons que la longue absence d'un Défenseur des droits ne signifie pas qu'avant 2008 les pouvoirs publics n'avaient pas songé à créer une institution de ce type.

Lors des débats relatifs à la création du Médiateur, qui deviendra le Médiateur de la République à travers la loi de 1973<sup>47</sup>, différentes appellations avaient été envisagées pour celui-ci : « Protecteur des citoyens », « Haut-Commissaire aux droits de l'homme », mais aussi « Défenseur des droits et libertés ». Cette dernière expression était celle défendue par le rapporteur du texte, mais au nom du

---

<sup>46</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

<sup>47</sup> Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.



Gouvernement le garde des Sceaux de l'époque s'était opposé à cette appellation au motif que « *la défense des droits et libertés est l'apanage de la Cour de cassation et du Conseil d'État* ».

Si je me permets d'évoquer ces débats de terminologie lors de la rédaction de la loi de 1973, ce n'est pas seulement pour souligner un précédent, mais plutôt pour prendre la mesure de certaines évolutions.

En effet, en 2007, lorsque l'idée de créer un « Défenseur » refait surface, il n'est plus possible d'affirmer que la défense des droits et libertés est l'apanage du Conseil d'État et/ou de la Cour de cassation, car à cette époque la défense des droits et libertés est devenue, si je puis dire, un champ concurrentiel à la fois au *niveau européen* avec la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne, et le Médiateur européen ; et au *niveau interne* avec le Conseil constitutionnel dont le rôle en matière de défense des libertés s'est affirmé depuis le début des années 1970, mais aussi avec de nombreuses autorités administratives indépendantes que le législateur a multipliées à partir de la fin des années 1970 et qui, pour beaucoup, interviennent dans le champ de la défense des droits et des libertés.

*Qu'est-ce qui a présidé à sa construction, à sa conception ?*

C'est donc dans ce contexte d'indépendance renouvelé qu'apparaît à nouveau l'idée de créer un Défenseur des droits. Et, en effet, comme pour toute institution, la création de celle-ci est le produit d'un processus qui fait intervenir de nombreux acteurs, dont le plus déterminant a été, car à l'origine l'idée vient de lui, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, appelé plus communément le « comité Balladur »<sup>48</sup>.

En octobre 2007, ledit comité a ainsi suggéré dans un rapport<sup>49</sup> la création d'un Défenseur des droits fondamentaux. Deux raisons sont avancées pour justifier cette création : la première série de raisons concerne le caractère lacunaire du système français de protection des droits et des libertés des citoyens, et la seconde raison tient à la dilution de la protection des intérêts des citoyens entre une multitude d'autorités administratives indépendantes aux attributions voisines.

Convaincus par ces arguments, les pouvoirs publics se saisissent de l'idée et envisagent la création d'un Défenseur des droits, et non plus des droits fondamentaux ; celle-ci sera entérinée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>50</sup> avec la création dans la Constitution du 4 octobre 1958 de l'article 71-1, complétée par deux lois en 2011<sup>51</sup>.

48 Édouard Balladur (né en 1929), haut fonctionnaire et homme d'État français, Premier ministre du 29 mars 1993 au 17 mai 1995.

49 Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République (*JORF* n° 252 du 30 octobre 2007).

50 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

51 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ; et loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.



Il résulte de celles-ci que le nouveau Défenseur des droits est chargé des missions originelles autrefois exercées par les quatre autorités suivantes : les missions du Médiateur de la République, les missions du Défenseur des enfants, les missions de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (Halde) et les missions de la Commission nationale de déontologie et de la sécurité (CNDS).

Cela peut sans doute étonner aujourd'hui, mais au moment de cette création, réalisée à la manière d'une « fusion-acquisition » d'autorités existantes, celle-ci était loin de faire *consensus*. D'un côté, certaines institutions existantes dans le champ des droits de l'homme, comme par exemple la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), avaient émis des critiques assez vives à propos de cette création. De l'autre, quelques voix autorisées furent très sévères. Ainsi, par exemple, au Sénat, Robert Badinter<sup>52</sup> affirmait qu'il s'agissait d'un « *monstre bureaucratique* », le député Guillaume Goulard considérait qu'il s'agissait d'un « *gadget* », le député Jean-Jacques Urvoas<sup>53</sup> qualifiait le Défenseur des droits de « *cannibale des gêneurs* », ou encore la professeure Teitgen-Colly parlait « *d'OVNI* » à propos du Défenseur des droits. Mais alors, que reprochait-on au Défenseur des droits lors de sa création ? Deux choses : d'une part, d'avoir avalé des institutions estimables et, d'autre part, d'exercer des missions trop hétérogènes.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup pour ce rappel historique très intéressant où l'on passe de la concurrence à la complémentarité. Mais si l'origine du Défenseur des droits a consisté à « avaler » ses concurrents, est-ce du cannibalisme ou la création d'une nouvelle transversalité qui permet de fédérer et de travailler en synergie ? Mme Le Corre, vous avez la parole sur ce sujet.

---

**Mireille Le Corre**

*Secrétaire générale du Défenseur des droits*

Merci Mme la professeure. Par rapport aux institutions qui ont précédé la création du Défenseur des droits, notre conviction – que je vais essayer de démontrer – est qu'aujourd'hui l'institution est beaucoup plus que la somme de ses composantes originelles. En effet, l'institution du Défenseur des droits a grandi, s'est transformée et elle a, je pense, utilisé le champ des possibles ouvert par le législateur.

La transversalité du Défenseur des droits se vérifie à trois égards : au niveau de l'exercice de nos missions, de nos pouvoirs, et de notre organisation.

---

<sup>52</sup> Robert Badinter (1928-2024), homme politique, juriste et essayiste français.

<sup>53</sup> Jean-Jacques Urvoas (né en 1959), juriste et homme politique français.



## **1. La transversalité au niveau de l'exercice des missions du Défenseur des droits**

La fusion des quatre anciennes institutions nous permet, aujourd'hui, de traiter dans son intégralité une réclamation individuelle couvrant plusieurs domaines de compétence du Défenseur des droits, comme le montrent les exemples suivants : si un mineur en détention saisit le Défenseur des droits, c'est à la fois potentiellement une atteinte aux droits de l'enfant et un problème de déontologie des forces de sécurité, en l'occurrence de l'administration pénitentiaire ; autre exemple : si une personne des gens du voyage nous saisit, parce qu'elle ne peut pas scolariser son enfant, c'est à la fois une question de droits de l'enfant, une question de service public, et une question de lutte contre les discriminations.

La fusion dans une même institution de ces missions permet d'avoir une approche plus large – ce qui n'est pas une fin en soi –, mais surtout plus protectrice, dans le traitement des situations. Cela évite une approche en silos, et pour les personnes qui nous saisissent cela évite le renvoi d'une institution à une autre pour apporter une réponse à une situation donnée.

La dernière compétence qui a été ajoutée, en 2016, sur les lanceurs d'alerte, a encore renforcé cette transversalité. En effet, cette mission élargit nos compétences, mais irrigue aussi toutes les missions de l'institution en ce que les lanceurs d'alerte peuvent être témoins de discriminations, d'atteintes aux droits de l'enfant, d'une méconnaissance des obligations de déontologie des forces de sécurité, ou de difficultés dans la relation à un service public.

## **2. La transversalité dans l'exercice des pouvoirs du Défenseur des droits**

S'agissant de nos pouvoirs, l'intérêt de cette fusion a été une harmonisation « par le haut » avec une palette de pouvoirs élargie. Pour ne donner que quelques exemples, le Défenseur des enfants ne pouvait pas faire de vérifications sur place, là où aujourd'hui nos juristes le font régulièrement, et le Médiateur de la République ne pouvait pas formuler d'observations devant les juridictions.

Outre l'harmonisation « par le haut », et le fait que ces pouvoirs concernent maintenant l'ensemble des missions, d'autres pouvoirs, dont ne disposaient pas les entités précédentes, ont été ajoutés. Cela a été mentionné par le vice-président du Conseil d'État : aucune institution auparavant n'avait le droit de demander un avis interprétatif au Conseil d'État ; c'est le cas aujourd'hui (article 31 de la loi organique du 29 mars 2011). Auparavant, le Médiateur pouvait saisir le Conseil d'État ou la Cour des comptes, mais pour des demandes d'études, ce qui a, par ailleurs, été préservé (article 19 de la loi organique).

Au final, l'harmonisation « par le haut » de ces pouvoirs et leur addition permettent, sur des sujets parfois d'une grande complexité, de mobiliser des outils différents et utiles au traitement d'une même situation.

Ainsi, en 2024, nous avons, par exemple, eu à traiter la situation des personnes contrôlées et interpellées à la frontière franco-italienne – le contrôle aux frontières intérieures de l'Union européenne étant de nouveau maintenu depuis 2015 –, ce



qui a conduit une équipe de juristes de l'institution à procéder à des vérifications sur place ; et nous a amenés à présenter des observations devant la Cour de justice de l'Union européenne, puis devant le Conseil d'État et, pour compléter, nous a amenés à faire des recommandations aux pouvoirs publics (décision-cadre n° 2024-061).

### **3. La transversalité dans l'organisation du Défenseur des droits**

La troisième traduction de cette force de la fusion et de la transversalité se traduit dans notre organigramme, qui n'est pas la transposition à l'identique des missions qui étaient celles des anciennes institutions.

Nous avons ainsi trois directions d'instruction : la première traite l'ensemble des saisines qui arrivent et les oriente vers le réseau territorial des délégués ou les pôles d'instruction du siège. Les deux autres s'occupent respectivement des affaires publiques et des affaires judiciaires, avec l'idée que les réclamations si elles étaient des litiges auraient soit vocation à aller devant le juge administratif, soit devant le juge judiciaire. Notons l'existence d'une direction de la promotion de l'égalité et de l'accès aux droits, transversale à toutes les missions, ainsi que d'une direction de l'action territoriale qui anime notamment le réseau de nos délégués, eux aussi compétents sur toutes nos missions et qui ne sont pas simplement les anciens visages du Médiateur de la République mais embrassent l'ensemble de nos compétences. À cela s'ajoutent des directions transversales : la direction de la presse et communication et la direction de l'administration générale permettent de forger une culture commune à l'institution.

On voit ainsi que dans l'exercice de nos missions, de nos pouvoirs et dans notre organisation, la transversalité s'est révélée porteuse de sens et de plus forts moyens d'action.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci pour votre intervention. On peut donc dire qu'il s'agit d'une fusion/absorption réussie avec des missions qui s'épaulent mutuellement, une transversalité et, au final, une performance au service des droits et libertés fondamentaux. Notons qu'au moment où l'on a créé le Défenseur des droits, il a beaucoup été question des exemples espagnol et suédois avec le *Defensor del pueblo* et l'*ombudsman* qui existe depuis 1809.

Je donne la parole à maître Lyon-Caen qui va évoquer ces différents cas de figure à travers une comparaison, puisque les pouvoirs, mais également la légitimité de ces différentes institutions, sont assez différents.



Merci Madame. Je vais tenter un rapprochement avec ce qui a été la source d'inspiration de la « commission Balladur », qui comportait en son sein le professeur Carcassonne<sup>54</sup>, spécialiste en droit constitutionnel, lequel avait proposé à la commission de réfléchir à la transposition en France de l'expérience espagnole du *Défenseur du peuple*.

### **1. La transposition en France de l'expérience du Défenseur des droits espagnol**

Le premier élément qui a été retenu du modèle espagnol est le fait que le Défenseur des droits était inscrit dans la Constitution<sup>55</sup>. C'est un élément très important qui montre que, dans sa mission de défense des droits, le Défenseur joue un rôle de même valeur hiérarchique que les juridictions.

Ce qui a également été retenu est le caractère d'institution unipersonnelle, puisque les expériences françaises qui ont conduit à cette confluence connaissaient des institutions collégiales et des institutions unipersonnelles (comme, par exemple, le Médiateur).

Le troisième élément probablement commun à l'expérience espagnole est le profond renouvellement du modèle de l'*ombudsman* qui a joué un très grand rôle dans les discussions des années 1960-1970 et que les Espagnols ont analysé très fortement lors de la transition démocratique du pays après la mort de Franco en 1975.

### **2. Des différences propices à une évolution**

Entre la France et l'Espagne, trois différences me paraissent devoir être signalées pour peut-être inspirer des évolutions.

La première différence est l'importance conceptuelle et pratique dans l'Espagne démocratique de la Déclaration des droits fondamentaux. Il suffit en effet de consulter la Constitution espagnole pour constater que de nombreuses pages sont consacrées non seulement aux droits civils, mais aussi aux droits sociaux, aux droits économiques et aux droits fondamentaux.

Le deuxième point à souligner est que la France s'est montrée réticente à l'idée d'utiliser et de laisser circuler la formule « droits fondamentaux », terme qui d'ailleurs n'a pas été utilisé pour l'appellation du Défenseur des droits ; peut-être en raison de la filiation avec l'histoire constitutionnelle et conceptuelle allemande<sup>56</sup>. En tous cas, c'est un aspect intéressant à noter parce qu'il manque peut-être en France une sorte de catégorie générale qui permet d'aborder le champ des différentes institutions comme le Défenseur des droits ou les juridictions. Ce qui a permis

---

54 Guy Carcassonne, (1951-2013), juriste français, professeur des universités.

55 Voir la Constitution espagnole de 1978, et notamment l'article 54 (sous Titre I : Des droits et des devoirs fondamentaux, Chapitre quatre : Des garanties des libertés et des droits fondamentaux).

56 L'actuelle constitution de l'Allemagne étant nommée : Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.



au Défenseur des droits espagnol d'avoir, par exemple, un rôle devant le Tribunal constitutionnel, puisque ledit Tribunal constitutionnel connaît une voie spéciale de recours pour faire protéger les droits fondamentaux<sup>57</sup>. Et le Défenseur des droits français ne dispose pas (encore) de cette voie d'accès au Conseil constitutionnel.

Le dernier point que je souhaiterais souligner est que les *droits fondamentaux* « à l'espagnole » sont des droits fondamentaux qui sont opposables à la fois à l'administration et aux pouvoirs privés.

Certes, lorsque l'on regarde le Défenseur des droits français, on s'aperçoit que certaines missions couvrent à la fois les activités publiques et les activités privées comme, par exemple, la promotion de l'égalité ou la lutte contre les discriminations, mais d'autres missions ne visent que l'administration ou les activités publiques.

Or pour le Défenseur du Peuple cette différence est assez discutable, parce que les droits fondamentaux sont, en Espagne, reconnus opposables à l'ensemble des pouvoirs publics et privés.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci maître. Il n'existe pas en effet en France cette *procédure judiciaire particulière destinée à la protection des droits fondamentaux* qu'est le recours d'amparo qui est surtout présent en Espagne et en Amérique latine. Mais l'on est déjà là dans des préconisations...

Nous avons donc vu d'où vient le Défenseur des droits ; voyons maintenant ce qu'il est et ce qui le caractérise. C'est une autorité administrative indépendante qui a la particularité, vous l'avez dit, de ne pas pouvoir prendre directement de sanction. M. Toubon<sup>58</sup>, vous aviez même écrit que « *c'était un juge avec la balance sans le glaive* ». C'est un peu cela.

Mme Le Corre, pouvez-vous nous préciser ce que vous en pensez ? Quel est la particularité du Défenseur des droits dans l'articulation de son action avec ses adjoints, ses différents collègues et les délégués sur le terrain qui ont des rôles singuliers ?

---

**Mireille Le Corre**

*Secrétaire générale du Défenseur des droits*

Pour décrire l'identité du Défenseur des droits, il peut être intéressant d'analyser en détail la notion d'autorité administrative indépendante (AAI).

---

57 Voir la Constitution espagnole de 1978, article 162, qui permet au Défenseur du Peuple d'introduire un recours en inconstitutionnalité ou un recours individuel d'*amparo* (permettant aux particuliers d'exercer une requête directe en contrôle de constitutionnalité).

58 Jacques Toubon (né en 1941), haut fonctionnaire, homme politique et avocat français, ancien ministre de la justice, ancien Défenseur des droits.



## 1. L'identité du Défenseur des droits à travers la notion d'autorité administrative indépendante

### 1.1. Une autorité

Derrière le terme d'autorité, ce qu'il semble important de souligner, s'agissant du Défenseur des droits, est que celui-ci a un magistère d'influence qu'il tient de ses pouvoirs :

- d'une part, le pouvoir de « savoir » à travers ses pouvoirs d'enquête, la possibilité d'obtenir des informations des administrations comme des entreprises privées selon les domaines ;

- d'autre part, le pouvoir de « faire savoir » par les recommandations, ou les décisions qui seront rendues publiques, anonymisées ou non.

Le Défenseur des droits a des pouvoirs, mais il n'est pas en tant que tel « un pouvoir ». Il est « une autorité ».

Par ailleurs, il a été rappelé à juste titre, même si nous utilisons souvent dans nos productions le terme de « décision », que, comme le Conseil d'État l'a jugé en 2019<sup>59</sup>, ses décisions ne sont pas des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Notre terrain est celui de la persuasion et de l'incitation. Ainsi, la Défenseure des droits recommande, propose, ou suggère, mais n'impose pas. Toutefois, ses recommandations, et c'est important de le noter, peuvent être suivies d'injonctions ; mais ce sont des injonctions à nous informer des suites de nos recommandations, ce qui s'apparente plus à une contrainte procédurale qu'une contrainte matérielle. En outre, elles ne sont pas assorties de sanctions. En cas de blocage persistant, c'est-à-dire lorsqu'aucune réponse n'est apportée, le Défenseur des droits peut établir un rapport spécial, c'est-à-dire une publication au *Journal officiel*, cette fois non-anonymisée. Par cette pratique de « nommer et blâmer » (en anglais, « *name and shame* »), nous sommes alors encore sur le terrain de l'influence<sup>60</sup>.

### 1.2 Une autorité administrative

À cet égard, il n'est pas inintéressant de souligner que nous sommes, au Défenseur des droits, une autorité qui appartient à l'appareil d'État, une institution de la République et non pas une composante de la société civile, même si des liens existent.

---

59 Les recommandations émises par le Défenseur des droits en application des articles 24 et 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de même que le refus de faire usage des pouvoirs qu'il tient de ces dispositions, ne constituent pas des décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. CE, chr, 22 mai 2019, *M. A...*, n° 414410, cons. 3.

60 « (...) Lorsqu'il n'a pas été donné suite à son injonction, le Défenseur des droits établit un rapport spécial, qui est communiqué à la personne mise en cause. Le Défenseur des droits rend publics ce rapport et, le cas échéant, la réponse de la personne mise en cause, selon des modalités qu'il détermine » (loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 préc., article 25).



Le Défenseur des droits tire ses missions de la Constitution et de la loi organique. Il se prononce dans le cadre voulu par le constituant et le législateur. Pour cette raison, il ne défend pas des valeurs qui dépendraient des personnes qui travaillent pour lui.

Il veille au respect des principes juridiques, et se prononce au regard du droit positif en vigueur pour savoir s'il y a ou non atteinte aux droits fondamentaux. Mais, quand le Défenseur fait des recommandations à travers des rapports, des avis, ou à la suite d'une réclamation individuelle où il élargit le sujet qui lui est soumis pour en tirer des conclusions plus générales, il suggère certes des évolutions du droit, mais toujours dans l'optique de la protection des droits et des libertés, et toujours conformément à sa mission constitutionnelle.

### *1.3. Une autorité indépendante*

Enfin, il faut noter que le Défenseur des droits est une autorité indépendante qui n'est pas soumise au pouvoir hiérarchique ou de tutelle du pouvoir exécutif, et qui ne reçoit aucune instruction.

Ainsi, l'actuelle Défenseure des droits, Claire Hédon, est indépendante, son mandat n'étant ni révocable, ni renouvelable. Cette indépendance est cruciale, puisque le Défenseur des droits a notamment pour mission d'alerter les pouvoirs publics sur des problèmes dont ils sont parfois à l'origine ou de dénoncer certains agissements commis par les administrations.

Le Défenseur des droits est donc bien une autorité. Ce n'est pas un pouvoir, mais pour exercer cette influence, il doit emporter l'adhésion, et pour cela donner des gages de sérieux, inspirer confiance et asseoir son assise institutionnelle.

## **2. Des gages de sérieux, conditions de l'exercice de l'influence du Défenseur des droits**

Le premier gage de sérieux dont il dispose est celui de son inscription dans la Constitution. Il est la seule autorité administrative indépendante qui y a sa place. C'est un élément très important pour son assise institutionnelle et pour son pouvoir d'influence et de persuasion.

Le second gage de sérieux réside dans sa connaissance fine du terrain et des atteintes aux droits. D'abord, à travers le traitement des réclamations que l'institution reçoit, puisqu'elle peut être saisie directement par toute personne (plus de 140.000 réclamations reçues en 2024, et le nombre croît d'année en année).

Cette connaissance du terrain à travers son ancrage territorial est une forte originalité, car nous sommes la seule institution à gérer à la fois des agents publics et des bénévoles. Ces 640 délégués sont présents dans plus de 1.000 lieux d'accueil pour recevoir les personnes et incarner cette réponse aux droits.

Enfin, notons que cette connaissance fine se fait aussi par les liens avec la société civile à travers des « comités d'entente » qui sont des réunions régulières, au siège



et en présence de la Défenseure des droits, avec les associations qui peuvent mettre en exergue des atteintes aux droits au-delà des saisines qui nous sont adressées, et à travers nos « comités de liaison » qui se tiennent avec les acteurs professionnels de différents domaines comme, par exemple, l'emploi ou le logement.

Et ce mélange d'expériences engrange de la connaissance au service des agents qui travaillent au sein du Défenseur des droits, et qui développent une expertise juridique au sein de notre institution où l'on trouve des magistrats judiciaires, des magistrats administratifs, d'anciens avocats, des juristes, des docteurs en droit qui tous contribuent à asseoir l'expertise juridique de l'institution. Les décisions posant des questions nouvelles ou sensibles sont aussi éclairées par les membres des collèges à qui elles sont soumises.

Cette singularité apparaît ainsi comme la combinaison assez unique de trois éléments constitutifs de l'institution : l'indépendance, la connaissance concrète des atteintes aux droits, et l'expertise juridique. C'est pourquoi le Défenseur des droits doit travailler non pas en confrontation, en opposition avec les pouvoirs publics, mais en montrant sa plus-value à travers ses recommandations.

C'est cette position singulière qui nous permet d'entretenir des relations qui doivent être harmonieuses et constructives avec les pouvoirs : le Parlement nous sollicite très régulièrement pour des avis et des auditions ; le Gouvernement nous associe régulièrement à des groupes de travail auxquels nous apportons notre expertise tout en gardant notre indépendance ; les juges peuvent également nous solliciter, point sur lequel je reviendrai.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Une magistrature morale qui n'est pas en apesanteur juridique, mais est encadrée par le droit et qui s'assure du respect du droit. Rappelons que les droits fondamentaux sont du droit. La critique de l'action du Défenseur des droits rappelle celle adressée à l'activité des juges qui peuvent aussi être critiqués quand ils appliquent et font respecter les droits fondamentaux, éventuellement par un contrôle de proportionnalité, alors même qu'ils sont dans le strict cadre de leur mission, comme le Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits n'est pas une association militante. Il agit dans le respect du droit, pour le respect des droits fondamentaux, mais cela ne l'empêche pas d'avoir des liens avec la société civile pour s'inspirer, comprendre et apporter aux juges un contexte social et sociétal qui est très important. Ce qui m'amène à vous demander d'évoquer ce lien qui semble selon vous faire du Défenseur des droits une espèce de « respirateur » d'influences.



---

**Antoine Lyon-Caen**

*Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

En tant qu'avocat, ce qui me paraît caractériser le Défenseur des droits est le décloisonnement. Ce n'est pas une institution qui, simplement, se borne à répéter ou à appliquer. C'est une institution qui accumule des savoirs et en fait progressivement bénéficier d'autres personnes.

Quand on regarde les mécanismes internes, ou de liaison du Défenseur des droits avec des associations, des employeurs, des syndicats, le milieu associatif et les chercheurs, l'on se rend compte que le Défenseur des droits est *l'épicentre de relations de connaissances*.

Je prends deux sujets très simples. Premier sujet : je pense que la compréhension et l'intelligence pratique de ce que sont les contrôles d'identité et leurs limites doivent beaucoup aux savoirs accumulés par le Défenseur des droits. Le second sujet concerne les gens du voyage qui sont vraiment des gens très vulnérables ; or l'accumulation par le Défenseur des droits des connaissances à leur rencontre est d'autant plus remarquable que personne aujourd'hui ne parle pour eux. Ainsi, le Défenseur des droits non seulement rappelle leur existence, mais aussi décrit leur vie ; et montre la distance qu'ils ressentent avec les juridictions, l'administration, etc.

Il me semble qu'une autorité administrative indépendante a une justification pleine et une identité dans l'accumulation des savoirs qu'elle met à la disposition des autres, notamment des juridictions. L'on peut comprendre que, depuis le traitement d'affaires individuelles jusqu'aux enquêtes menées ou travaux de recherches confiés à des chercheurs, et jusqu'aux rapports, il existe un savoir remarquable sur les sujets que traite le Défenseur des droits.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

L'on est dans l'application des droits fondamentaux et, pour qu'ils ne restent pas formels mais se concrétisent, il faut effectivement avoir cette connaissance du réel qui vient de la base, c'est-à-dire de la société civile.

Il faut tenir compte et profiter des travaux académiques qui produisent des études, des rapports très utilisés par la Défenseure des droits, mais aussi par le juge.

Dans cette diversité d'alimentation d'informations, de « respiration » du réel par le Défenseur des droits, il y aussi les (adjoints et les) membres des collègues dont le mandat cesse en même temps que celui du Défenseur des droits. M. Renaudie, vous souhaitiez intervenir à ce sujet ?



---

## Olivier Renaudie

*Professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne,  
membre du Collège de déontologie de la sécurité*

Il existe de nombreuses manières de définir l'identité du Défenseur des droits et, comme les discours successifs l'ont montré, cette identité est plurielle. Aussi, lorsque l'on cherche quelle est la singularité du Défenseur des droits par rapport aux autres autorités administratives indépendantes, deux éléments viennent à l'esprit :

- le premier élément a déjà été évoqué et tient à la constitutionnalité du Défenseur des droits, due à un effet de symétrie avec le Défenseur du Peuple espagnol érigé comme modèle ;

- le second élément, d'ordre identitaire, est la collégialité. Lorsque l'on présente les différentes autorités administratives indépendantes, l'on peut distinguer celles qui ont la personnalité morale et celles qui ne l'ont pas. L'on peut utiliser aussi une autre manière de les distinguer : différencier les autorités administratives indépendantes incarnées par un collège et celles qui sont d'ordre individuel.

Tel est le cas, par exemple, du Médiateur national de l'énergie : c'est une autorité administrative indépendante qui n'est pas incarnée par un collège comme peuvent l'être l'ARCOM ou l'Autorité de la concurrence.

Le Défenseur des droits s'inscrit mal dans cette dichotomie. Le Défenseur des droits est à la fois singulier et pluriel, individuel et collectif, seul et accompagné. En effet, d'un côté, le Défenseur des droits est, comme son intitulé le suggère, une seule personne et, de l'autre côté, comme le prévoit l'article 11 de la loi organique, il est assisté de plusieurs collègues (désignés en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans les domaines concernés) pour l'exercice de ses fonctions.

Certes, cette collégialité pourrait être seulement de façade et cacher une organisation et un fonctionnement très centralisés. Mais en tant que membre d'un collège, je souhaite dire à quel point ce n'est pas le cas ; et je salue la manière dont l'actuelle Défenseure des droits travaille en étroite collaboration avec les collègues.

Je souhaiterais ajouter quelques mots sur le fonctionnement du collège dont j'ai l'honneur d'être membre – j'en profite pour saluer Céline Roux, vice-présidente de ce collège et un certain nombre de collègues membres de celui-ci qui me font l'honneur d'être présents à ce colloque. Ce collège, en charge de la déontologie de la sécurité, se réunit régulièrement pour examiner, d'un côté, les projets de recommandations individuelles élaborés par les services du Défenseur des droits s'agissant des réclamations individuelles considérées comme recevables par le Défenseur – sachant que ledit collège ne se prononce pas sur la recevabilité de ces réclamations – et, de l'autre côté, les projets de recommandations à caractère général.

Ce collège, loin d'être une chambre d'enregistrement, ce qui serait difficile au regard de la manière dont il est composé, est un espace de débats qui donne



lieu à des échanges, parfois vifs, entre les membres du collège et les services du Défenseur des droits, et bien sûr entre les membres eux-mêmes qui sont loin d'avoir le même avis sur tous les sujets.

Ces échanges portent principalement sur deux choses : la qualification juridique des faits, qui est un point essentiel en matière de déontologie ; et la nature et l'étendue de la recommandation, particulièrement lorsque vous ne disposez pas d'un pouvoir de sanction. Ces échanges peuvent donner lieu, le cas échéant, à une réécriture du projet de recommandation.

Par ailleurs, lorsque ces échanges ne conduisent pas à un *consensus* parmi les membres du collège, le projet de recommandation fait l'objet d'un vote. Il s'agit donc bien d'une véritable délibération, avec tout ce que cela implique du point de vue collectif qui irrigue les décisions prises par le Défenseur des droits.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci pour ces précisions qui permettent de mieux comprendre la manière dont travaille la Défenseuse des droits.

Après avoir évoqué l'activité, je vous propose de nous intéresser aux missions du Défenseur des droits. Que peut nous en dire un avocat aux Conseils qui a à connaître des dossiers et interventions dans de nombreux champs d'action ?

---

**Antoine Lyon-Caen**

*Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

Les missions du Défenseur des droits sont nombreuses puisqu'il y a maintenant cinq missions générales<sup>61</sup>. Mais si l'on souhaite insister sur un point original ce qui est intéressant est la diversité des prérogatives plus que les missions.

Le soutien aux requérants est un mode d'intervention ; l'action devant les juges est un mode d'intervention ; l'intervention de recommandation ou de décisions-cadre est un mode d'intervention, etc. Je ne répète pas la liste des voies d'action du Défenseur des droits, mais il faut noter en contrepoint qu'il n'a aucun pouvoir de contrainte : ni *jurisdictio*<sup>62</sup>, ni *imperium*<sup>63</sup>, sauf sur un point qui est le suivi des recommandations.

Quand on essaie de percevoir ce que fait le Défenseur des droits, l'on se trouve face à l'utilisation d'un registre d'actions très divers, sans imposition de quoi que ce soit, car ce qui est imposé n'est pas la connaissance, ou la légitimité tirée éventuellement de la pertinence sociale et juridique de ce qui est dit.

---

61 Défendre les droits des usagers des services publics ; défendre et promouvoir les droits de l'enfant ; lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité ; contrôler le respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité ; orienter et protéger les lanceurs d'alerte.

62 Pouvoir de rendre la justice.

63 Pouvoir d'user de la force.



Au fond, le Défenseur des droits ressemble à l'image historique de l'instituteur qui accumule les connaissances, donne son cours, aide les enfants en difficultés, et éventuellement diffuse des ouvrages, voire assure même un temps d'étude après les cours pour ceux qui en ont le plus besoin.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci maître. Nous avons donc à la fois une magistrature d'influence et une magistrature morale. Ce qui est important est l'autorité qu'on lui accorde. Même si cette autorité ne provient pas d'un pouvoir de sanction et d'*imperium*, elle existe néanmoins. On peut imposer une autorité par un statut constitutionnel, par des procédés, ou par des garanties. Qu'en pensez-vous M. Renaudie ?

---

**Olivier Renaudie**

*Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,*  
*membre du Collège de déontologie de la sécurité*

En effet, lorsque l'on s'intéresse à l'autorité du Défenseur des droits, l'on pense forcément au débat (éternel) sur la légitimité. En particulier, la légitimité de l'État.

Sur le sujet, deux conceptions s'opposent. D'un côté, l'État est légitime au regard de son autorité naturelle, au regard de son pouvoir de domination, au regard de sa puissance. De l'autre côté, l'État est légitime en raison de la confiance que lui porte la population. Cela a été dit : le Défenseur des droits ne tire pas son autorité de sa puissance, de son pouvoir de contrainte ; il n'est doté, sur le plan juridique, d'aucun pouvoir de sanction, d'aucun pouvoir d'édiction d'actes contraignants.

Aussi, à défaut de tirer son autorité de la contrainte, le Défenseur des droits doit inspirer confiance. Le Défenseur des droits inspire-t-il confiance aux acteurs concernés ? Plusieurs raisons incitent à répondre favorablement à cette question :

- la première raison, cela a été évoqué, tient à son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, à l'égard des acteurs concernés par son action ; indépendance constitutionnelle comme cela a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2011 sur la loi organique<sup>64</sup> ;
- la deuxième raison est la procédure contradictoire mise en œuvre devant le Défenseur des droits à l'occasion de l'élaboration des recommandations à caractère individuel. On le sait, le principe du contradictoire est essentiel à la procédure juridictionnelle car il constitue une traduction concrète de la notion de « procès équitable ». La procédure suivie devant le Défenseur des droits s'inspire de cette procédure juridictionnelle et est très marquée par le principe du contradictoire, et de manière plus générale par la loyauté des débats ;

---

64 CC, décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, cons. 3.



- la troisième raison susceptible d'inspirer la confiance est la composition des collèges qui assistent le Défenseur des droits dans l'exercice de ses missions.

S'agissant du collège relatif à la déontologie de la sécurité, la loi organique précise les procédures de nomination : trois membres par le président du Sénat ; trois membres nommés par le président de l'Assemblée nationale ; un membre nommé par le vice-président du Conseil d'État ; et un membre nommé par la Cour de cassation.

Le tout devant être désigné au regard de connaissances ou d'expériences dans le domaine de la déontologie de la sécurité. Et vous avez ainsi, aujourd'hui, au sein de ce collège, une ancienne bâtonnière, un ancien directeur général de la police nationale, un ancien procureur, un ancien sénateur-maire, un conseiller d'État honoraire, etc.

C'est donc bien la pluralité des parcours de chacun, des expériences, des compétences qui est de nature à inspirer confiance. De sorte que l'on peut considérer que, par sa composition, le collège accentue la magistrature morale évoquée précédemment.

De ce point de vue, on peut décrire le Défenseur des droits non seulement comme un instituteur, mais aussi peut-être comme un influenceur.

Nous avons vu en effet que le Défenseur des droits exerce une magistrature d'influence à la fois par des actes non-contraignants, des avis, des recommandations, et des rapports. Ces actes peuvent s'analyser comme relevant de ce que le Conseil d'État appelle « le droit souple »<sup>65</sup>. Je dirai même que les recommandations édictées par le Conseil d'État correspondent en tous points aux trois conditions cumulatives que le Conseil d'État a posées s'agissant dudit droit souple : modifier ou orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant leur adhésion ; ne pas créer par eux-mêmes de droits ou d'obligations ; et présenter par leur contenu, leur mode d'élaboration un degré de formalisation qui les apparente à des règles de droit.

Ces trois conditions me semblent être remplies, ce qui devrait poser un jour la question de leur justiciabilité, qui sera, je pense, jugée autrement qu'il y a une dizaine d'années au regard de l'évolution du Conseil d'État sur le sujet.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*

**modératrice de la table ronde**

On peut en effet dire que c'est un influenceur, mais d'un type particulier, avec une légitimité procédurale sur laquelle il faut insister. Comment cette influence est-elle ressentie au sein de l'institution du Défenseur des droits ?

---

<sup>65</sup> Conseil d'État, *Le droit souple*, étude annuelle 2013.



---

**Mireille Le Corre**

*Secrétaire générale du Défenseur des droits*

En remarque liminaire, je dirais que cette image d'un Défenseur des droits mi-instituteur, mi-influenceur peut faire sourire, d'autant plus que nous aurons recours, fin 2025, à une institutrice influenceuse pour parler des droits de l'enfant au nom de l'institution. Je vous invite donc à suivre nos travaux de près à ce sujet.

Ensuite, comme beaucoup de choses ont été dites sur nos missions et nos pouvoirs, je souhaiterais me focaliser ici sur le lien entre le Défenseur des droits et le juge.

L'une des premières particularités est que le Défenseur des droits peut s'autosaisir. Ce pouvoir est important, car il montre que son action n'est pas limitée par les saisines qu'il reçoit ou par le cadre d'un litige, mais elle peut déborder la situation qui lui est exposée en s'intéressant à des problèmes plus structurels.

Ainsi, par exemple, sur une situation découverte en septembre 2022, que nous avons résumée par « les lycéens sans lycée », nous découvrons à Grigny que 58 lycéens n'ont pas de lycée d'affectation lors de la rentrée scolaire. La Défenseure des droits décide de s'autosaisir ; les équipes mènent une enquête ; nous demandons des éléments au ministère de l'éducation nationale et, in fine, c'est un chiffre de plus de 20 000 lycéens que nous mettons en lumière dans le débat public pour montrer à quel point il est inacceptable que des lycéens n'aient pas accès à un droit qui est le droit à l'éducation. Ce débordement du cadre d'un litige particulier, notamment par l'autosaisine, est l'une des particularités de l'action du Défenseur des droits.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits complète et soutient l'action du juge de plusieurs façons.

### **1. Le complément à l'action des juges**

Le complément à l'action du juge, cela a été dit, est d'abord et très majoritairement la résolution des situations par la médiation qui permet de rétablir le dialogue et de régler des atteintes aux droits.

La deuxième façon d'être complémentaire se caractérise par des modes d'intervention sans doute trop peu connus tels que les « rappels à la loi », qui sont des courriers, et non pas des décisions, portant recommandations, envoyés aux personnes mises en cause à titre pédagogique pour rappeler le cadre juridique à une administration ou à une entreprise.

Enfin, il s'agit des recommandations individuelles et plus générales par lesquelles le Défenseur des droits suggère des évolutions, soit des pratiques, soit du droit, et par lesquelles il montre des problèmes systémiques. Je peux en ce sens mentionner la décision-cadre n° 2025-019, qui date d'il y a deux jours seulement, qui fait état de recommandations sur la manière dont un employeur, public ou privé, doit mener une enquête interne pour traiter des cas de discrimination ou de harcèlement sexuel. Ce faisant, nous faisons œuvre utile, non seulement pour les témoins et les victimes, mais aussi pour les acteurs eux-mêmes puisqu'il est parfois très difficile pour un employeur de savoir traiter une situation de ce type.



Nous faisons ainsi preuve de complémentarité, mais aussi de soutien au travail du juge.

## 2. Le soutien au travail des juges

Cela se vérifie d'abord par notre travail de médiation qui a un rôle préventif des conflits, puisque le but n'est pas de « dé-judiciariser » mais simplement de prévenir l'émergence de conflits et d'éviter l'action devant le juge.

L'action du Défenseur des droits en matière de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits vise quant à elle à limiter les situations dans lesquelles les droits ne sont pas respectés. C'est l'aspect préventif des actions de formation et de sensibilisation menées par l'institution.

Enfin, le Défenseur des droits peut contribuer à éclairer le juge par les observations en justice (qui est le sujet de la deuxième table ronde) qui sont faites, soit à la demande du juge, soit à la demande des parties, soit parce que le Défenseur des droits décide lui-même d'intervenir et d'apporter son éclairage au juge par sa connaissance des atteintes aux droits, par son travail d'enquête et par les études qu'il peut soutenir ou mener et qui peuvent enrichir le raisonnement juridique.

Précisons que ces observations se font dans le cadre d'un statut *sui generis*. Le Défenseur des droits n'est pas une partie ; il n'est pas non plus un intervenant. Son intervention s'apparente plutôt à celle d'un *amicus curiae*, sans toutefois y correspondre totalement dans la mesure où l'*amicus curiae* n'intervient qu'à la demande du juge sur un point de droit précis alors même que nous pouvons prendre cette initiative.

C'est pourquoi il est difficile de ranger le Défenseur des droits dans une catégorie précise. Il est un acteur *sui generis* qui ne sert pas son intérêt, ni l'intérêt des parties, mais exprime un intérêt qui est celui que lui confie la Constitution et la loi organique : la défense des droits et libertés. Il intervient à partir d'une cause particulière, mais il va au-delà : lutter contre les discriminations, garantir les droits de l'enfant, etc. Il exprime ainsi un intérêt public.

À cet égard, comme marque de soutien au travail du juge, le Défenseur des droits veille à préserver le temps du juge : il ne publie jamais une décision portant observations devant une juridiction tant que l'audience ne s'est pas tenue et tant que la décision juridictionnelle n'est pas prononcée. Cela nous semble important pour ne pas interférer avec les débats juridictionnels et pour respecter le temps du juge.

En retour, le juge est pour nous un soutien indispensable au travail du Défenseur des droits, à la fois de manière très active par les autorisations d'instruire quand une procédure pénale est en cours, et de manière plus passive par la simple menace qui est celle de dire que nous allons saisir le juge des référés si une mise en demeure n'est pas suivie d'effets.

Au final, ce sont donc des liens réciproques et des intérêts convergents, dans le cadre prévu par le droit, qui nourrissent cette relation entre le Défenseur des droits et le juge.



---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,  
modératrice de la table ronde*

Merci pour ces éléments. À la suite de ces différentes interventions, nous comprenons mieux ce qu'est le Défenseur des droits et quelle est sa singularité. Dans ce contexte, quelles pourraient être les propositions d'amélioration, les préconisations ou recommandations qui pourraient améliorer l'action de cette institution et son lien avec les citoyens ?

---

**Antoine Lyon-Caen**

*Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

À titre personnel, je pense qu'il serait intéressant que la saisine du Défenseur des droits ait un effet suspensif sur les délais de prescription.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,  
modératrice de la table ronde*

À ce sujet, on notera que le Conseil national de la médiation (CNM), qui a rendu son rapport d'étape fin 2024<sup>66</sup>, préconise également de reconnaître un effet suspensif du délai de prescription à la saisine du DDD ou de ses délégués<sup>67</sup> pour préserver les droits du justiciable. Il est important vis-à-vis d'une institution reconnue au niveau constitutionnel que de voir son action reconnue.

---

**Olivier Renaudie**

*Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,  
membre du Collège de déontologie de la sécurité*

Précédemment, on a précisé que le « comité Balladur » avait suggéré la création d'un *Défenseur des droits fondamentaux*, mais il faut ajouter qu'il avait aussi envisagé que celui-ci puisse saisir le Conseil constitutionnel. Mais aux termes de la révision de 2008, il a finalement été dénommé Défenseur des droits ; et cette possibilité de saisir le Conseil constitutionnel a été abandonnée.

Je pense que l'on peut revenir sur ce sujet pour au moins deux raisons. La première est que le Défenseur des droits est aujourd'hui une institution mature, qui s'est imposée dans le paysage administratif comme une « sentinelle » – le terme a été prononcé – des droits fondamentaux des personnes. La seconde raison est que la faculté de saisir le Conseil constitutionnel donnerait au Défenseur des droits une prérogative efficace importante pour mener à bien ses missions.

---

66 Conseil national de la médiation, *Rapport d'étape du CNM, juin 2023-novembre 2024, Aperçu général de l'activité du CNM*, éd. ministère de la justice.

67 *Ibid.*, pp. 66-67.



C'est pourquoi je propose de réformer, non seulement, l'article 61 de la Constitution pour faire figurer le Défenseur des droits parmi les autorités de saisine du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori*, mais également de modifier l'article 71-1 pour y affirmer quelque chose comme « la loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Défenseur des droits peut intervenir devant le Conseil constitutionnel en matière de questions prioritaires de constitutionnalité ». Ce serait en quelque sorte, un retour aux sources.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Ce serait en effet un retour aux sources. On peut agir à droit constant sans demander une modification de la loi, mais en demandant une augmentation des moyens. Mme Le Corre, avez-vous des points d'attention à faire valoir ?

---

**Mireille Le Corre**

*Secrétaire générale du Défenseur des droits*

En France, on peut noter que le Défenseur des droits se trouve encore au centre d'un certain nombre de débats récurrents devant le Parlement ; par exemple avec des idées qui émergent parfois au sujet d'un Défenseur de l'environnement ou d'un Défenseur de la laïcité.

Au niveau européen, et de façon beaucoup plus tangible, on peut citer les deux directives dites « standard » votées en 2024 qui concernent l'ensemble des organismes de promotion de l'égalité dans les États membres de l'Union européenne<sup>68</sup> ; ainsi que le règlement récent sur l'intelligence artificielle adopté également en 2024<sup>69</sup>.

Ces textes pourraient conduire à ce que le Défenseur des droits exerce de nouvelles missions et de nouvelles compétences qui devraient, comme le rappellent les directives standard s'accompagner des moyens suffisants en termes de ressources humaines pour exercer efficacement ces compétences qui lui seraient confiées.

---

68 [Directive \(UE\) 2024/1499](#) du Conseil du 7 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, de l'égalité de traitement entre les personnes en matière d'emploi et de travail sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de sécurité sociale ainsi que dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, et modifiant les directives 2000/43/CE et 2004/113/CE ; et [directive \(UE\) 2024/1500](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail, et modifiant les directives 2006/54/CE et 2010/41/UE.

69 Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle).



Mais, au-delà de l'enjeu des moyens, il semble possible, au-delà de l'intérêt des propositions avancées par M. Renaudie et maître Lyon-Caen qui traversent également nos réflexions, que sans modification de la loi organique le Défenseur des droits puisse intégrer à la fois les exigences des directives « standard » et du règlement sur l'intelligence artificielle.

Dans ce contexte, les dispositions de la loi organique – dont l'interprétation n'est pas achevée pour plusieurs d'entre elles – pourraient permettre une approche englobante, sans qu'il soit nécessaire d'ajouter un alinéa pour dire que nous serons une autorité de protection des droits fondamentaux dans le cadre du règlement pour l'intelligence artificielle.

Notre boussole interne consiste donc plutôt à utiliser pleinement les pouvoirs donnés par la loi, asseoir notre assise institutionnelle, assurer une stabilité et être un gage de confiance. Finalement, ce qui est parfois perçu comme une faiblesse ou une limite – l'absence de pouvoir de sanction – est sans doute un signe que le Défenseur des droits n'agit pas seul, mais s'inscrit dans un environnement institutionnel dans lequel c'est au juge, *in fine*, de sanctionner les atteintes aux droits non résolues.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Il semble important en effet que le Défenseur des droits puisse intervenir en matière d'intelligence artificielle, dont on sait que c'est un thème qui peut présenter des risques pour l'État de droit et la démocratie. Nous formulons donc le vœu que cela se fasse tout à fait naturellement.

Notre séance est terminée. Je remercie bien vivement nos trois intervenants : M. Renaudie, Mme Le Corre et maître Lyon-Caen, et laisse la parole à Monsieur Mattias Guyomar, juge élu au titre de la France à la Cour européenne des droits de l'homme, président de section, qui va apporter un regard européen sur notre sujet, sachant que l'on a déjà beaucoup insisté sur les liens entre la Cour EDH, les juges nationaux et le Défenseur des droits.





# Un regard européen

---

## **Mattias Guyomar**

*Juge élu au titre de la France à la Cour européenne des droits de l'homme*<sup>70</sup>

Monsieur le ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice,  
Monsieur le ministre Jacques Toubon,  
Madame la Défenseure des droits,  
Monsieur le vice-président du Conseil d'État,  
Monsieur le Premier président de la Cour de cassation,  
Monsieur le procureur général près cette Cour,  
Mesdames et Messieurs les présidents et magistrats,  
Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux d'être parmi vous, et je remercie le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général de m'avoir convié à participer à cet événement commun avec le Conseil d'État et le Défenseur des droits.

Il faut en effet noter qu'en ces temps de remise en cause croissante de l'humanisme juridique et de l'État de droit, nous sommes tous conscients, et je peux en témoigner, de l'importance des synergies qui existent et doivent encore se développer entre toutes les institutions et les acteurs de la société civile (avocats, associations, ONG) qui œuvrent ensemble pour la sauvegarde et le développement des droits humains.

À ce titre, je souhaiterais souligner le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme que j'ai l'honneur de représenter aujourd'hui ; et je salue ma collègue et amie la juge Kovatcheva qui est élue au titre de la Bulgarie et qui a été *ombudsperson* en Bulgarie avant de rejoindre la Cour. Du point de vue de la Cour, je souhaiterais souligner le rôle essentiel que le Défenseur des droits, à l'instar de tous les *ombudsperson* en Europe, remplit dans cette mission.

La particularité du Défenseur des droits français, cela a été souligné, tient non seulement à l'institutionnalisation de sa mission confiée à une autorité administrative indépendante, mais aussi à sa place qui est celle d'un organe constitutionnel chargé de veiller, au cœur de l'État, à la défense des droits et libertés fondamentaux.

Loin d'être un démembrement de l'État qui l'affaiblirait de l'intérieur, comme on l'entend parfois, je pense au contraire que le Défenseur des droits français représente cette capacité d'un État de droit à créer, dans le respect de

---

70 (...) devenu président de la Cour le 30 mai 2025.



la séparation des pouvoirs, une autorité à la fois publique et indépendante qui exerce une forme de contre-pouvoir. Cette conception institutionnelle est une richesse, mais elle est aussi fragile.

Du point de vue de la Cour, je développerai les trois points suivants :

- le Défenseur des droits est un relais efficace de la jurisprudence de la Cour qui contribue à sa complète réception dans l'ordre juridique français ;

- en intervenant devant les juges internes le Défenseur des droits est un puissant levier dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité, principe directeur du fonctionnement du système conventionnel ;

- en intervenant devant la Cour, le Défenseur des droits est une source précieuse d'informations et d'éclairage, à la fois sur la réalité du contexte national et sur l'état des lieux du droit et des pratiques. Il est aussi un aiguillon qui pousse, dans le cadre de la doctrine de l'instrument vivant, à une interprétation dynamique de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### **1. Le Défenseur des droits, relais efficace de la jurisprudence de la Cour EDH**

Comme vous le savez, le système conventionnel repose sur ce que le président du Conseil européen Antonio Costa appelait « la responsabilité partagée » entre, d'une part, les autorités nationales et, d'autre part, la Cour européenne auxquelles il incombe, chacune leur tour et à leur place, de garantir ensemble le respect effectif des droits protégés.

La bonne réception de la jurisprudence de la Cour et des exigences qu'elle attache aux dispositions de la Convention suppose sa connaissance et sa compréhension. Il s'agit là d'un aspect essentiel de l'efficacité du système : la dissémination du droit pour assurer le *ruissellement* des droits.

La Cour s'est dotée de nombreux outils qui commencent à être connus, mais sans doute pas encore assez, pour contribuer à l'accessibilité et à l'intelligibilité de sa jurisprudence.

Ainsi, il y a sur notre site Internet une *plateforme de partage des connaissances* accessible à tout le monde qui fournit des guides actualisés sur chacun des articles de la Convention et des « flashs de jurisprudence » sur des affaires marquantes. Je souligne d'ailleurs l'existence du *réseau des cours supérieures*, créé en 2015 avec le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui fête ses dix ans cette année avec plus de 111 juridictions issues des 46 États membres du Conseil de l'Europe.

Mais cela ne suffit pas. Tous les acteurs qui se mobilisent au service de la diffusion de notre jurisprudence font de cette belle idée d'une convention en partage une réalité concrète.

Et je crois qu'à l'échelle européenne, il est important de souligner le rôle essentiel que toutes les institutions type « *ombudspersons* » jouent en la matière.



Ces relais sont importants également pour des États qui ont besoin que l'on traduise les arrêts de la Cour et les matériaux que notre direction du juriste produit, parce qu'ici, en France, nous avons la chance de parler l'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe, l'autre étant l'anglais. Dans cette démarche de diffusion, l'effort de traduction qui est fourni dans d'autres États d'Europe est primordial et certains arrêts de chambres ne sont pas traduits dans les deux langues alors qu'ils sont importants. Je pense, par exemple, à l'affaire *Darboe et Camara*<sup>71</sup>, un arrêt très important contre l'Italie qui a consacré, au regard de l'article 8, une présomption de minorité pour les mineurs non-accompagnés, qui vient juste d'être traduit dans notre base HUDOC, mais qui a fait l'objet d'un relais dès sa publication par le Défenseur des droits français.

Au-delà de cette question linguistique, je tiens à saluer ici l'excellence du travail mené sur ce point par le Défenseur des droits et toutes ses équipes. Je le dis souvent à la Défenseure des droits, chère Claire Hédon, cette institution, votre institution, est un relais précieux dont la réactivité et l'expertise contribuent de manière efficace et proactive à la compréhension et à la connaissance des arrêts de la Cour EDH.

En cette année des soixante-quinze ans de la Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome en 1950, je veux dire que grâce au suivi vigilant de toutes les équipes du Défenseur des droits, à l'analyse toujours exacte de notre jurisprudence, mais aussi à la force de frappe que constituent son maillage territorial et sa mission de promotion des droits et libertés, la diffusion de la jurisprudence de la Cour, indispensable pour en assurer le respect, est assurée.

## **2. Le Défenseur des droits, levier dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité**

J'en arrive à l'autre mission du Défenseur des droits lorsqu'il est saisi de cas particuliers et, dans certaines situations, de questions systémiques au regard du respect des droits fondamentaux.

Le devoir d'alerter et de protéger, activé soit par les réclamations, soit par le pouvoir d'autosaisine est un levier extrêmement puissant. Il suppose la mobilisation d'une expertise technique pour assurer des progrès concrets pour la protection des droits.

Le Défenseur des droits s'appuie sur la jurisprudence de la Cour européenne pour nourrir l'exercice de ses missions, pour nourrir ses préconisations s'il s'agit de recommandations, et pour nourrir ses observations et ses prises de position dans les cas particuliers, et en fait bénéficier les particuliers, victimes d'atteintes à leurs droits ou susceptibles de l'être lorsque les violations sont structurelles.

C'est dans cette mesure que le rôle joué par le Défenseur des droits contribue largement à la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui figure dans le préambule de la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole additionnel n° 15.

---

71 CEDH, 21 juillet 2022, *Darboe et Camara c. Italie*, n° 5797/17.



Pour prendre une image, on pourrait dire que le Défenseur des droits est comme l'abeille : il « pique » en dénonçant les situations contraires aux droits protégés par la Convention. Mais il « fait aussi le miel » en plaçant la question du respect de ces droits humains au cœur des préoccupations des autorités nationales et en poussant constamment à l'élévation du niveau de protection des droits :

- que ce soit en invitant le législateur à faire cesser des violations systémiques, ou à combler des vides juridiques ;
- que ce soit en appelant l'administration à modifier ses pratiques ;
- que ce soit en invitant les juges à faire leur travail et en leur rappelant leur devoir d'appliquer la jurisprudence de la Cour européenne.

Je voudrais citer un article de mon ancienne collègue, la juge élue au titre de l'Estonie, Julia Laffranque<sup>72</sup>, intitulé « *L'ombudsman dans les yeux de la Cour européenne* »<sup>73</sup>, que je me permets de traduire, l'article n'étant paru qu'en anglais « (...) *les ombudsmän s'appuient dans leur pratique sur la Convention européenne et les autres traités du Conseil de l'Europe ainsi que sur la jurisprudence de la Cour, et ainsi ils constituent des mécanismes non-judiciaires de l'application de la Convention dans les ordres internes* »<sup>74</sup>. En cela, la subsidiarité peut devenir une réalité partagée.

Par l'exercice de l'ensemble de ses missions, le Défenseur des droits joue un rôle primordial dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Il s'inscrit également dans la mise en œuvre des obligations positives des États qui ont le devoir de veiller à ne pas porter atteinte aux droits humains et/ou de prévenir pareilles atteintes, y compris entre particuliers ; ce dernier point renvoyant à l'effet horizontal de la Convention, et donc à l'opposabilité des droits fondamentaux aux particuliers.

### **3. Le Défenseur des droits, source d'informations et aiguillon pour interpréter la Convention**

Le dernier point de mon intervention concerne les observations que le Défenseur des droits peut présenter devant la Cour européenne à l'instar des autres *ombudspersons*.

Les tierces interventions sont régies par l'article 36, paragraphe 2 de la Convention<sup>75</sup>. Ainsi, peuvent intervenir devant la Cour les autres parties contractantes qui ne sont pas parties à l'instance, c'est-à-dire tous les autres États – ce qui arrive fréquemment, notamment lorsque l'affaire renvoie à des questions pouvant être rencontrées dans plusieurs États –, mais cette possibilité d'intervenir est également ouverte à toute personne intéressée autre que le requérant, ce qui inclut les tiers intéressés et les *amici curiae*.

<sup>72</sup> Juge à la Cour EDH entre 2011 et 2020.

<sup>73</sup> J. Laffranque, « The Ombudsman in the Eyes of the European Court of Human Rights », *in Juridica International*, 29/2020, pp. 95-107.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 104 (sous paragr. 3. The Ombudsman and the European Convention on Human Rights system : substantial issues).

<sup>75</sup> « Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences. » (Convention EDH, article 36, paragr. 2).



Le Défenseur des droits est un *ami de la Cour* et ne peut intervenir autrement devant elle, que ce soit à sa demande – il appartient alors à la Cour d'autoriser ou non les demandes de tierces interventions, la Cour étant très libérale sur ce point –, ou à l'invitation de la Cour pour servir l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Le cadre dans lequel ces observations doivent se développer est très strictement défini, à la fois par l'article 36 de la Convention et par notre règlement. Ainsi, les observations des *amici curiae* ne doivent pas porter sur les circonstances particulières de l'affaire, ni sur la recevabilité, ni sur le bien-fondé de la requête ; elles ne peuvent être valablement admises que pour traiter des questions générales soulevées par l'affaire au regard de leur expérience ou expertise particulière. Il est important de le souligner.

Au-delà des observations formulées dans le cadre de la tierce intervention, la Cour se réfère à des observations générales, essentielles à l'éclairage de la Cour, ou sont versées par les tiers intervenants au dossier (rapport général, avis ou recommandations, résultats d'un report d'enquête, etc.). Il s'agit de sources objectives et actualisées qui éclairent la Cour sur le contexte national dans lequel le litige s'est noué, lui offrant une qualité d'expertise technique en lien avec la société civile, et la possibilité de récolter les résultats d'un pouvoir d'enquête supplémentaire.

Il s'agit là d'un élément d'information et d'éclairage indispensable pour un juge qui est forcément éloigné de la réalité dans laquelle s'est noué le litige, mais qui s'efforce de rendre une décision la plus proche possible de cette même réalité. Notons qu'il peut s'agir également de tout élément produit au cours de la séquence nationale du litige, qui restitue au juge de la Cour le contexte dont le juge national a eu à connaître.

Sur ce point précis, il existe de très nombreuses affaires françaises dans lesquelles la Cour a cité dans les motifs mêmes de son raisonnement, dans la partie résumée et pas uniquement des observations dans le cadre juridique interne, un certain nombre de positions que le Défenseur des droits avait prises, à son tour et à sa place, nourrissant ainsi la solution, ou plus exactement le raisonnement et le chemin menant à la solution.

Parfois, notre Cour ne va pas pour autant parvenir à un constat de violation comme, par exemple, dans l'affaire *Y contre France* qui concernait la demande infructueuse d'une personne déclarant être intersexuée de faire inscrire la mention « neutre » ou « intersexe » sur son acte de naissance<sup>76</sup>. Le Défenseur des droits avait contribué de manière significative à ce sujet, et nous avons cité ses écrits. *In fine*, nous avons constaté une non-violation eu égard à la large marge d'appréciation et à l'absence de *consensus* européen sur ce type de problématique. Mais pour parvenir à la reconnaissance de l'identité de genre comme élément de l'identité personnelle, protégée au titre de la vie privée par l'article 8 de la Convention, le Défenseur des droits a nourri notre réflexion.

---

76 CEDH, 31 janvier 2023, *Y. c. France*, n° 76888/17 (non violation de l'article 8 de la Convention EDH).



L'on peut également citer l'arrêt *M. A. contre France* sur la pénalisation des clients de personnes prostituées<sup>77</sup> qui s'est terminé, après une large prise de position, de nombreuses interventions et beaucoup de matériaux venant du Défenseur des droits, par un constat de non-violation.

À cet égard, on évitera de mesurer l'utilité de son intervention à l'aune de ses positions, qu'elles trouvent ou non un écho favorable dans le jugement de la Cour EDH.

Parmi d'autres affaires ayant donné lieu à des constats de violation des droits contenus dans la Convention, on peut, par exemple, évoquer les nombreux cas de constats de violation de l'article 3, s'agissant de la rétention administrative des mineurs en 2021<sup>78</sup>, ou en 2023, avec sur ce sujet une constante prise de position du Défenseur des droits. On peut citer l'affaire *H. F. contre France*<sup>79</sup> sur l'absence de suite formelle et de contrôle juridictionnel donnés aux demandes de rapatriement des enfants français situés dans les camps au nord-est de la Syrie ; ou encore l'arrêt *J. M. B.*<sup>80</sup> qui concernait des conditions indignes de détention et les suites à y donner, notamment en matière de recours préventif effectif.

Sur ce point, on peut encore citer certaines affaires actuellement en cours de délibération ou d'examen devant la Cour, et dans lesquelles le Défenseur des droits est intervenu comme, par exemple, l'affaire qui concerne le décès de Rémi Fraisse<sup>81</sup>. Ou encore une affaire concernant la question des contrôles d'identité, *Seydi et autres c. France*<sup>82</sup>, sujet récurrent dans les litiges français dans lesquels le Défenseur des droits intervient régulièrement,

Je terminerai avec l'affaire *Auray c. France*<sup>83</sup> qui concerne l'encerclement par les forces de l'ordre pendant plusieurs heures, le 21 octobre 2010, via la technique de la nasse, d'un groupe de manifestants, dont les requérants, lors d'une manifestation contre un projet de loi sur la réforme des retraites. Il s'agit là d'une violation « historique » des droits puisqu'entre l'époque des faits et l'examen par la Cour, l'état du droit a changé, ce que la Cour a relevé dans sa motivation. Cette affaire a donné lieu à des prises de position du Défenseur des droits sur la nécessité d'un cadre juridique, un cadre d'emploi pour cette technique d'encerclement ; elle a également donné lieu à une décision du Conseil d'État de 2021<sup>84</sup> qui a annulé le schéma national de maintien de l'ordre pour encadrement insuffisant de cette technique. La Cour a dit que le problème ne tient pas au recours à cette technique, mais au fait qu'à l'époque, en 2010, il n'y avait pas de base juridique pour y recourir et encore moins de cadre d'emploi de ce procédé. Elle a jugé à l'unanimité qu'il y avait eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 et violation

77 CEDH, 25 juillet 2024, *Affaire M. A. et autres c. France*, n° 63664/19.

78 CEDH, 22 juillet 2021, *M. D. et A. D. c. France*, n° 57035/18 ; ou encore : CEDH (comité), 4 mai 2023, *A. M. et autres c. France*, n° 7534/20.

79 CEDH, Gde ch., 29 septembre 2021, *H. F. et M. F. c. France*, et *J. D. et A. D. c. France*, n°s 24384/19 et 44234/20.

80 CEDH, 30 janvier 2020, *J. M. B. et autres c. France*, n°s 9671/15 et 31 autres.

81 Militant écologiste français décédé suite à l'explosion d'une grenade tirée par un gendarme.

82 CEDH, *Seydi et autres c. France*, n° 35844/17, arrêt rendu le 26 juin 2025.

83 CEDH, 8 février 2024, *Auray et autres c. France*, n° 1162/22.

84 CE, chr, 10 juin 2021, n° 444849.



de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) lu à la lumière de l'article 10 (liberté d'expression), sans toutefois constater une violation de l'article 5 § 1 de la Convention car l'encerclement ne constituait pas une privation de liberté au sens de cette disposition.

Cette affaire révèle aussi les effets d'écho que le temps de la justice nous permet pleinement de faire jouer entre le premier temps du Défenseur des droits et du juge (Conseil d'État) et le second temps de la Cour.

### **Conclusion**

Pour conclure, je citerai à nouveau mon ancienne collègue, Julia Laffranque, évoquant ce que j'appellerai une coopération fructueuse aux bénéfices réciproques : « *la Cour [européenne des droits de l'homme] bénéficie de la connaissance de la réalité nationale des ombudsmän et vice-versa : la connaissance de la jurisprudence de la Cour est utile aux ombudsmän [qui] ne sont pas seulement des ponts entre les citoyens et les administrations, mais aussi des intermédiaires entre les citoyens et les organes de protection des droits de l'homme en Europe* ».

Du point de vue européen, je suis frappé de constater qu'il existe encore, s'agissant de la pleine inscription des *ombudspersons* dans les procédures judiciaires de ces « institutions des droits », pour citer l'heureuse formule de maître Lyon-Caen, un certain décalage entre l'approche française et celle qui prévaut dans la majorité des États du Conseil de l'Europe où l'intervention et la contribution des *ombudspersons* au volet juridictionnel de la protection des droits humains sont perçues comme naturelles et souhaitables.

Ni concurrence des rôles, ni chevauchement des fonctions entre le Défenseur des droits et les juridictions, mais complémentarité des offices et synergie dans l'œuvre de justice qui consiste, et c'est notre responsabilité partagée, à assurer, chaque jour un peu mieux, le respect effectif des droits humains. La France longtemps frileuse en la matière a progressé, mais il y a encore à faire. Et je ne doute pas que la force de projection du Défenseur des droits contribuera à ces progrès, de même que ce colloque qui nous a réunis aujourd'hui.





## Deuxième table ronde

---

# Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice

### Sommaire

Actes de la table ronde.....	67
Échanges avec la salle.....	91





# Acte – Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Les interventions de la première table ronde et le regard européen du juge Guyomar nous ont permis de mieux appréhender l'institution du Défenseur des droits, sa création, son fonctionnement et sa nature profonde. Dans cette nouvelle séance, nous allons plus particulièrement nous intéresser aux points de contact qui peuvent exister entre l'institution du Défenseur des droits et le juge, qu'il soit judiciaire ou administratif.

Pour ce faire, j'ai le plaisir de recevoir trois personnalités : M. Marc Loïselle, directeur des affaires publiques, qui possède une expertise académique en tant que docteur en droit ayant soutenu une thèse sur le concept de l'État de droit dans la doctrine juridique française, ancien membre de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), et qui travaille aujourd'hui au sein de l'institution du Défenseur des droits ; le président Jean-Michel Sommer, actuel président de la chambre sociale de la Cour de cassation, précédemment président du service de documentation des études et de la recherche (SDER) et, par ailleurs, fin processualiste ce qui permettra d'interroger le statut procédural du Défenseur des droits ; et le président Jean-Philippe Mochon, actuel président de la 5<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux du Conseil d'État qui s'occupe de la fonction publique hospitalière et de la police administrative, qui, à l'occasion de sa présidence, a pu rencontrer le Défenseur des droits et étudier ses observations à travers notamment le contentieux relatif au port du numéro d'identification des agents de police, à la question d'intégration de personnes séropositives dans la police, ou encore connaître des questions de logement à Mayotte.

Nous avons donc trois regards différents : celui du Défenseur des droits, du juge judiciaire et du juge administratif à propos de ce que l'on appelle les *observations* (écrites ou orales) régies par l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 ; sachant bien sûr, et comme il est indiqué dans ledit article 33, que « *le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle* » puisqu'il n'est pas autorisé de recours.

Notons que si les juridictions civiles, pénales et administratives peuvent, d'office ou à la demande des parties, inviter le Défenseur des droits à présenter des observations écrites ou orales, celui-ci peut lui-même demander à présenter des observations écrites ou à être entendu par ces mêmes juridictions. Chose importante : dans ce cas, son audition est de droit.



Pour analyser ces observations, nous suivrons une démarche tripartite qui nous permettra de préciser : ce qu'est une observation, et dans quels cas elle existe ; le statut procédural du Défenseur des droits lorsqu'il formule des observations ; et l'impact ou l'influence de ces observations dans la décision du juge.

Si la Cour européenne des droits de l'homme peut citer les observations du Défenseur des droits dans les motifs de ses décisions, les pratiques diffèrent.

Je vous propose de commencer par l'analyse de ces observations en partant du service du Défenseur des droits. On peut en effet se demander dans quels cas le Défenseur des droits décide d'office de formuler des observations, comment il choisit de le faire à l'écrit ou à l'oral, éventuellement avec l'aide d'un avocat, devant les juridictions du fond ou devant les cours suprêmes.

M. le directeur de la protection des droits, vous avez la parole pour nous éclairer sur ce sujet.

---

**Marc Loiseau**

*Directeur de la protection des droits - affaires publiques du Défenseur des droits*

Je vous remercie. Je commencerai mon propos par deux remarques liminaires sur le champ de cette intervention.

Premièrement, ma présentation n'utilisera que les observations devant les juridictions administratives et judiciaires. Je ne renverrai donc pas à la Cour EDH puisque le sujet a été abordé précédemment, ni aux observations qui peuvent être formulées, notamment devant le service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH (SERVEX) ou devant des ordres professionnels.

Ma seconde remarque concerne la méthode que j'emploierai pour expliquer ce que sont les observations du Défenseur des droits devant les juridictions, objet qui, au-delà du statut d'*amicus curiae sui generis* attribué au Défenseur des droits en la matière par la jurisprudence, peut être perçu comme une « boîte noire ».

En effet, l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 n'apporte aucune définition de ce que sont ces observations, se limitant à prévoir la possibilité de les présenter à la demande « *des juridictions civiles, administratives et pénales, d'office ou à la demande des parties* », ou à l'initiative du Défenseur des droits. Ce n'est donc pas dans le droit lui-même, mais dans la pratique, à partir d'une démarche en quelque sorte inductive, qu'il faut trouver des éclairages sur ce point d'articulation essentiel que sont les observations présentées par une autorité administrative indépendante, créée pour contribuer à protéger les droits et libertés devant les juridictions, elles-mêmes indépendantes, garantes de ces droits et libertés et chargées de dire le droit.

Mon éclairage, qui développe un point de vue interne, visera donc d'abord à définir le champ des interventions du Défenseur des droits devant les juridictions, à partir d'une analyse statistique des observations présentées en 2023 et 2024. Il s'agira ensuite de préciser les conditions dans lesquelles l'institution intervient,



à la fois sous l'angle de l'initiative de la démarche et de la forme que revêtent ces observations, et enfin d'identifier les raisons pour lesquelles elle décide de le faire.

## **1. Le champ des interventions du Défenseur des droits devant les juridictions**

### *1.1. Le volume des observations du Défenseur des droits*

En 2023, les statistiques indiquent que le Défenseur des droits a présenté des observations en justice à 143 reprises. Ces observations se répartissent de la façon suivante : 64 devant les juridictions administratives ; et 69 devant les juridictions judiciaires. La répartition entre les deux ordres de juridiction est, de ce point de vue, assez équivalente.

Ces interventions concernent majoritairement les juges du fond. Pour 2023, le Défenseur des droits est intervenu essentiellement en première instance : 48 fois dans les tribunaux administratifs ; 15 fois devant le Conseil des prud'hommes ; 29 fois devant les tribunaux judiciaires ; 1 fois devant le juge des enfants. En appel, l'institution a présenté des observations à 7 reprises devant les cours administratives d'appel et 20 fois devant les cours d'appel. Devant le juge de la cassation, le Défenseur des droits est intervenu 9 fois devant le Conseil d'État concernant des affaires qui touchent la déontologie des forces de sécurité, les droits et libertés des usagers des services publics, la lutte contre les discriminations, et la défense des droits de l'enfant ; étant entendu qu'il est possible de combiner les approches. L'institution a présenté des observations devant la Cour de cassation à 4 reprises, devant la chambre sociale, mais aussi devant la deuxième chambre civile pour des litiges de protection sociale.

En 2024, le volume est sensiblement identique avec 118 décisions portant observations devant les juridictions, lesquelles se répartissent de manière quasi équivalente entre ordre administratif et ordre judiciaire : 54 observations présentées devant le juge administratif et 53 devant le juge judiciaire. S'agissant des interventions devant la Cour de cassation et le Conseil d'État, on retrouve le même ordre de grandeur que l'année précédente : 11 présentations d'observation devant ce dernier et 3 décisions devant la Cour de cassation.

Si ces chiffres peuvent paraître relativement faibles par rapport au volume des réclamations traitées par le Défenseur des droits, qui oscille entre 140 000 et 150 000 par an, il n'en demeure pas moins que ces observations jouent un rôle central dans l'action du Défenseur des droits, en ce que, comme on le verra, elles permettent de faire évoluer le droit et, à partir de ces évolutions juridiques, de densifier les interventions en médiation et les recommandations.

## **2. Quand le Défenseur des droits intervient-il devant les juridictions ?**

L'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 prévoit deux possibilités d'intervention du Défenseur des droits : à la suite de demandes formulées par les juridictions, et de sa propre initiative.

Sur les 118 présentations d'observation intervenues durant les deux dernières années devant les juridictions administratives, 3 répondaient à une demande de



la juridiction, en l'occurrence le Conseil d'Etat. Durant la même période, pour les juridictions de l'ordre judiciaire, les 122 présentations d'observations ne relevaient que de la seule initiative du Défenseur des droits.

### *2.1. Le Défenseur des droits intervient de manière spontanée dans la majorité des cas*

Dans l'immense majorité des cas, le Défenseur des droits intervient de manière spontanée devant les juridictions. Deux conditions principales doivent être réunies : la première est qu'un contentieux ait été engagé par la personne qui a saisi le Défenseur des droits ou par son avocat ; et la seconde, que l'objet du litige et les moyens soulevés devant la juridiction correspondent, au moins en partie, à l'objet du litige dont est saisi le Défenseur des droits. Cela est d'autant plus important que le champ de compétences du Défenseur des droits n'épouse pas strictement le champ de compétences des juridictions.

En matière de fonction publique, par exemple, le Défenseur des droits ne peut intervenir qu'à la condition que soit en jeu une discrimination ou une atteinte aux droits d'un lanceur d'alerte. Au-delà, l'institution ne peut pas intervenir sur les droits et libertés de l'agent public, l'article 10 de la loi organique précitée lui interdisant de se prononcer sur les litiges entre les agents publics et leurs employeurs « *à raison de l'exercice de leur fonction* ». Cela explique que les observations du Défenseur des droits dans le contentieux de la fonction publique, notamment, soient centrées sur le caractère discriminatoire des faits dont est saisie la juridiction administrative, là où celle-ci pourra développer une approche plus large.

### *2.2. Le Défenseur des droits peut intervenir à la demande des juridictions*

Le Défenseur des droits peut intervenir à la demande des juridictions comme l'indiquent les deux exemples suivants à l'initiative du Conseil d'Etat :

- sur le port du numéro d'identification RIO par les agents de police<sup>85</sup>, les observations du Défenseur des droits<sup>86</sup> ont donné lieu à une décision<sup>87</sup> largement diffusée dans la presse.
- sur les contrôles d'identité discriminatoires<sup>88</sup>.

Au-delà de ces demandes d'observations, le Conseil d'Etat a pu inviter le Défenseur des droits à participer à une séance orale d'instruction, comme la 5<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux a pu le faire en 2024 à propos d'un contentieux relatif au forfait *post-stationnement*.

Pour le juge judiciaire, comme cela a été souligné précédemment, aucune demande n'a été adressée par les juridictions judiciaires au Défenseur des droits en 2023 et 2024. En revanche, une pratique a pu se développer, particulièrement entre 2018

<sup>85</sup> Obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le port du numéro « RIO » (référentiel des identités et de l'organisation) concerne tous les policiers et gendarmes, sauf exceptions.

<sup>86</sup> Défenseur des droits, 28 juillet 2023, décision n° 2023-165.

<sup>87</sup> CE, Ass., 11 octobre 2023, n° 467771.

<sup>88</sup> CE, Ass., 11 octobre 2023, n° 454836.



et 2022 : les demandes d'avis formulées par différents parquets en matière de discrimination dans l'emploi ou dans l'accès aux biens et services. Récemment, une demande d'avis de cette nature concernait le caractère discriminatoire de l'interdiction des chiens d'aveugles dans un magasin<sup>89</sup>.

### **3. Comment le Défenseur des droits intervient-il ?**

Ces observations écrites, transmises par Télérecours pour la juridiction administrative, peuvent également donner lieu à la présentation d'observations orales, en particulier devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

Le Défenseur des droits, qui n'est pas partie au litige, ne soulève aucun moyen dans ses observations, ni ne se prononce sur les moyens de légalité interne ou externe qui ne relèvent pas de son champ de compétence.

Le point de vue qui y est développé est celui d'un observateur qui propose et soumet à l'appréciation de la juridiction ou de la formation de jugement des éléments ou une analyse. Sur la forme, les observations sont rédigées dans un style correspondant au statut particulier d'*amicus curiae* que les juridictions ont reconnu au Défenseur des droits, reflétant sa posture d'indépendance et d'impartialité. Ces écritures ne doivent pas être confondues avec celle d'un avocat qui, par nature, intervient au soutien unilatéral de la victime.

### **4. Pourquoi et dans quel but le Défenseur des droits intervient-il devant les juridictions ?**

La présentation d'observations devant les juridictions répond à quatre objectifs différents.

#### *4.1. Favoriser l'appropriation par les juridictions d'un dispositif nouveau*

Apparue avec la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), la présentation d'observations visait à apporter au juge à la fois les éléments de preuve de l'existence d'une discrimination, établis à l'aide des pouvoirs d'enquête dévolus à l'autorité administrative indépendante, ainsi que l'analyse permettant de la qualifier et le regard d'une autorité spécialisée dans le traitement quotidien de ces litiges. Ce faisant, la présentation d'observations remplissait un rôle de « passeur » aidant à la diffusion et à l'imprégnation, dans les juridictions et la jurisprudence, d'un droit « nouveau » à l'époque, issu du droit de l'Union et de la Convention EDH, avec ses mécanismes propres, en particulier l'aménagement de la charge de la preuve.

Cette fonction initiale demeure, s'agissant notamment du développement du droit des lanceurs d'alerte, introduit relativement récemment en droit français.

Dans cet esprit, le Défenseur des droits a ainsi présenté des observations devant la Cour de cassation, afin de faire juger un point de droit dont l'institution a pu

<sup>89</sup> Défenseur des droits, 12 juin 2024, décision n° 2024-092 relative à une expulsion d'un supermarché sur le fondement du handicap du réclamant en raison de son accompagnement par un chien guide d'aveugle.



mesurer le caractère crucial pour la défense des lanceurs d’alerte : la possibilité pour le juge du référé prud’homal de statuer sur le licenciement en lien avec une alerte<sup>90</sup>. La Cour de cassation a également jugé que l’aménagement de la charge de la preuve s’applique en référé<sup>91</sup>.

Ce type d’observations vise à densifier par la jurisprudence un droit encore relativement récent dans la perspective de mieux garantir les droits des lanceurs d’alerte.

Au-delà, la finalité de la présentation d’observations dépend à la fois de la nature du litige et de la juridiction concernée.

#### *4.2. Éclairer les juges du fond sur une situation individuelle et les éléments factuels révélés par l’enquête*

Ce deuxième objectif sera plus spécialement développé lors de la troisième table ronde.

Il est néanmoins possible de souligner que la loi organique du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits un certain nombre de pouvoirs d’enquête de nature à lui permettre d’obtenir de la part d’un mis en cause, qu’il s’agisse d’une administration ou d’un service public, d’un employeur public ou privé, d’un bailleur lui aussi public ou privé, etc. des pièces et des explications, la preuve d’une atteinte à un droit ou une liberté dans ses différentes missions, ou la preuve d’une discrimination.

Ces éléments, soumis par le Défenseur des droits au débat contradictoire, sont souvent au cœur des observations communiquées aux juges du fond dans le cadre du litige dont ils sont saisis.

#### *4.3. Éclairer le juge sur des défaillances systémiques ou des pratiques plus générales*

L’exemple des contrôles pratiqués à la frontière intérieure franco-italienne illustre bien la démarche. Dans un arrêt du 21 septembre 2023<sup>92</sup>, la Cour de justice de l’Union européenne a considéré qu’en cas de rétablissement de contrôles aux frontières intérieures dans l’espace de l’Union européenne les États membres pouvaient opposer une décision de refus d’entrée fondée sur le code frontières Schengen aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, contrôlés au passage de celles-ci. Cependant, et comme le Défenseur des droits l’a soutenu devant la Cour<sup>93</sup>, celle-ci a jugé que les États devaient appliquer la directive européenne dite « Retour » à ces ressortissants en vue de leur éloignement, en particulier les garanties qui y sont inscrites. Cet arrêt emportait des conséquences importantes pour les droits des personnes contrôlées aux frontières intérieures de l’espace Schengen, en particulier en France, où les contrôles ont été rétablis depuis 2015.

90 Défenseur des droits, décision n° 2022-066 du 7 avril 2022.

91 Cour de cassation, 1<sup>er</sup> février 2023, pourvoi n° 21-24-271.

92 CJUE, 4<sup>e</sup> ch., 21 septembre 2023, aff. C143/22.

93 Décision 2022-147 du 30 juin 2022 relative à des observations présentées devant la Cour de justice de l’Union européenne saisie d’une question préjudicielle par le Conseil d’État concernant l’article L. 332-3 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).



Saisie de situations de ressortissants étrangers de pays tiers, y compris de mineurs non accompagnés, interpellés à la frontière franco-italienne, le Défenseur des droits a mené une série de vérifications sur place et d'auditions durant plusieurs jours visant à établir, le cas échéant, l'existence d'atteintes au droit d'asile, à la liberté d'aller et venir, au recours effectif, de manquements à la déontologie de la sécurité, et de contrôles d'identité discriminatoires. Concernant les mineurs non accompagnés, les saisines concernaient en particulier des situations de personnes se déclarant mineurs non accompagnés, interpellés, placés dans des locaux de mise à l'abri, évalués en dehors du dispositif prévu par le législateur et qui se sont vu refouler en Italie.

Ce travail d'enquête particulièrement approfondi sur un ensemble de pratiques a nourri les observations présentées par le Défenseur des droits devant le Conseil d'État<sup>94</sup>.

#### *4.4. Souligner les enjeux d'une interprétation ou d'une évolution jurisprudentielle au regard de la défense des droits et libertés*

Dernier cas de figure, les observations présentées par le Défenseur des droits à une juridiction peuvent viser à souligner les enjeux qui lui paraissent s'attacher à une interprétation jurisprudentielle particulière ou à une évolution de nature à renforcer la protection d'un droit ou d'une liberté.

Le Défenseur des droits, par exemple, a été saisi d'une réclamation relative à la contestation des droits à la retraite constitués à l'égard d'une personne ayant exercé une profession libérale : par application de l'article R.643-10 du code de la sécurité sociale, les cotisations de retraite de base payées en retard par l'intéressé, plus de cinq ans après leur date d'exigibilité, n'étaient pas prises en compte pour le calcul de sa pension. Estimant qu'une telle sanction portait une atteinte excessive à l'intérêt patrimonial que constitue le droit individuel à pension, protégé par l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Défenseur des droits a formulé des observations devant la Cour de cassation, soulignant que l'article R.643-10 du code de la sécurité sociale n'était pas conforme aux exigences du droit conventionnel européen<sup>95</sup>.

Par un arrêt en date du 2 juin 2022<sup>96</sup>, la Cour de cassation a considéré que le défaut de prise en compte des cotisations payées au-delà du délai de cinq ans suivant leur date d'exigibilité, mais avant la liquidation du droit à pension, portait une atteinte excessive au droit à pension et ne ménageait pas un juste équilibre entre ce droit individuel et les exigences de financement du régime de retraite considéré. Par suite, elle a jugé qu'il y avait lieu d'écarter l'application de l'article R.643-10 du code de la sécurité sociale.

94 Défenseur des droits, décision n° 2023-224 du 30 octobre 2023 relative à la conformité de l'article L. 332-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au droit de l'Union européenne.

95 Défenseur des droits, décision n° 2021-240 du 23 septembre 2021.

96 Cour de cassation, ch. civ., 2 juin 2022, n° 21-16.072, publié au bulletin.



En conclusion, il convient de souligner que les effets de ces décisions juridictionnelles auxquelles peuvent conduire ces observations présentées devant les juridictions dépassent largement le seul cadre du litige et du contentieux. Lorsqu'elles sanctionnent une atteinte à un droit, une liberté, ou une discrimination, et plus encore lorsqu'elles font évoluer un droit ou une liberté, elles permettent au Défenseur des droits, qui les mobilise, de densifier les interventions en médiation qu'il pratique plus fréquemment ainsi que les recommandations qu'il formule.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci pour cette présentation d'une sorte de politique des observations. On remarque qu'il n'y a quasiment pas de saisine par les juridictions. Il est ainsi permis de faire passer un message pour inciter les juges à saisir le Défenseur beaucoup plus souvent et lui demander des observations. Le second aspect concerne, à travers les centaines de milliers de réclamations, le choix de celles qui sont utilisées pour « faire jurisprudence », alerter sur des pratiques déviantes, alimenter la réflexion et les autres actions du Défenseur des droits.

Poursuivons nos interventions, mais cette fois côté judiciaire. Pour cela, je cède la parole au président Sommer qui va insister sur la typologie des cas où l'on demande une intervention du juge judiciaire.

---

**Jean-Michel Sommer**

*Président de la chambre sociale de la Cour de cassation*

Merci Mme la professeure. Je vais essayer de répondre à la question de savoir ce qu'est une observation, et partir brièvement sur quelques éléments de cadrage, mais très grossièrement puisque l'on n'a pas la possibilité de mobiliser complètement les données. Comme M. Loiseau avant moi, je pense qu'il est toujours intéressant de voir dans quel paysage l'on raisonne, et de quoi nous parlons, ne serait-ce que quantitativement.

Je vais donc vous livrer quelques données sur la place du Défenseur des droits devant la juridiction judiciaire, notamment la Cour de cassation. Ensuite, je dirai quelques mots des pratiques du Défenseur des droits, pratiques que j'ai observées, avant d'évoquer le contenu ou le statut du Défenseur des droits devant les juridictions judiciaires.

### **1. Les données de la juridiction judiciaire**

Pour présenter les données de la juridiction judiciaire, j'ai consulté, sur treize ans, la base des arrêts de la Cour de cassation qui recense quelques 150 décisions dans lesquelles on a peu ou prou des interventions ou, en tous cas, l'occurrence dans les arrêts consultés.



J'ai consulté également les bases des cours d'appel sur la même période de treize ans. Celles-ci montrent que l'on a environ 1 000 occurrences, ce qui ne veut pas dire qu'il y a 1 000 interventions, mais simplement que dans ces arrêts apparaissent les mots « Défenseur des droits », ce qui est mis en perspective avec les données du rapport annuel du Défenseur des droits : quelques 150 interventions pour la seule année 2023 devant les juridictions civiles, pénales et administratives, qui peuvent aussi être comparées aux 138 000 réclamations reçues en 2023 par le Défenseur des droits.

Tout cela montre la nécessité de mieux comprendre les conditions et les critères de la présentation des observations devant les juges judiciaires et devant la Cour de cassation.

Pour la Cour de cassation, on peut noter que sur l'ensemble de la période il y a eu quelques interventions du Défenseur des droits devant l'assemblée plénière de notre cour à quatre reprises, en 2011 et 2013, dans deux affaires de protection sociale, et en 2015 dans des affaires d'état civil qui concernent la gestation pour autrui (GPA) pour une GPA pratiquée en Russie. Depuis, aucune observation n'a été présentée devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation. Pas d'observation écrite dont on garde trace dans le système d'information de la Cour.

Devant les chambres de la Cour de cassation, les choses se présentent un peu différemment : le Défenseur des droits a présenté des observations devant les première et deuxième chambres civiles, devant la chambre sociale et devant la chambre criminelle. L'on n'est pas surpris de cela, compte tenu des attributions du Défenseur des droits : ces chambres sont saisies de contentieux qui intéressent le droit des mineurs, de la protection sociale, le droit du travail et le droit pénal.

Selon les statistiques, la chambre sociale arrive en tête avec plus de la moitié des décisions recensées, puis viennent ensuite les première et deuxième chambres civiles, et, en dernier lieu, la chambre criminelle où je n'ai trouvé que deux décisions publiées datant de 2012 et 2015. On notera qu'il n'y a pas d'observation devant la troisième chambre civile, ni devant la chambre commerciale, ce qui n'appelle pas spécialement de commentaire, bien qu'en matière de logement l'on pourrait imaginer des procédures et des contentieux qui appelleraient des observations de la part du Défenseur des droits.

On notera également que, depuis le début de la période, cinq questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ont donné lieu à des interventions du Défenseur des droits. Je ne vais pas toutes les citer, mais après avoir pris connaissance de l'ensemble des observations, je citerai simplement la dernière QPC, dont le sujet porte sur l'action de groupe s'agissant de discriminations, transmise le 4 décembre 2024 au Conseil constitutionnel qui a rendu sa décision hier, 6 février 2025, pour déclarer la disposition contestée conforme<sup>97</sup>.

---

97 CC, 6 février 2025, *Syndicat Confédération générale du travail et autre* [conditions d'entrée en vigueur de l'action de groupe en matière de discrimination.], décision n° 2024-1123 QPC.



## 2. Les pratiques d'intervention du Défenseur des droits devant la Cour de cassation

Il n'y a eu aucun cas de saisine du Défenseur des droits à la demande du juge, voire des parties, comme l'envisage l'article 33 de la loi organique.

Notons que dans une hypothèse unique, assez récente, concernant une affaire d'état civil, le Défenseur des droits est intervenu à la demande de l'avocate générale (le Parquet) devant la première chambre civile. J'y reviendrai.

Ainsi donc, l'on s'aperçoit que c'est toujours le Défenseur des droits, saisi par un particulier, un avocat, une association, ou se saisissant d'office, qui décide d'intervenir devant le juge de cassation. Dans ce contexte, il est impossible de dire lorsqu'il présente des observations devant la Cour si le Défenseur des droits est préalablement intervenu devant les juridictions du fond. Cela aurait été intéressant de vérifier ce chaînage pour savoir si le Défenseur des droits suit l'affaire depuis la première instance ou pas. Malheureusement, les données sont ici incomplètes et cela empêche de réaliser ce type d'études qui seraient pourtant très intéressantes.

S'agissant des modalités d'intervention du Défenseur des droits devant la Cour de cassation, il est à signaler que la pratique du Défenseur des droits semble avoir évolué puisqu'il a choisi, désormais, de présenter lui-même ses observations sans passer par le truchement d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Depuis deux ou trois ans, celui-ci a donc décidé d'intervenir directement. Et cette évolution est intéressante, car la consultation des mémoires des avocats aux Conseils, lorsqu'ils présentaient pour le compte du Défenseur des droits des observations, procédaient à des développements qui répondaient très directement aux moyens de cassation. Certes, ceci n'est pas étonnant, mais la connaissance de la technique de cassation faisait que les avocats étaient très proches des moyens présentés par les parties, ce qui rapproche, d'une certaine manière, le Défenseur des droits d'un intervenant accessoire quand c'est un avocat aux Conseils qui intervient.

On peut donc dire que, d'une certaine manière, le Défenseur des droits s'émancipe un peu à partir du moment où il intervient directement.

Enfin, le Défenseur des droits s'est emparé, à de rares occasions, de la possibilité que la loi lui donne de présenter des observations orales devant la Cour de cassation. Le texte précise que s'il demande à être entendu, son audition est de droit ; et l'on constate quelques rares interventions orales. Dès lors, l'on pourrait envisager un développement des observations, et donc de l'oralité devant la Cour de cassation lors de l'audience.

Enfin, notons qu'avant de présenter des observations le Défenseur des droits formalise une *décision écrite*, décision sur la nature de laquelle on peut s'interroger dans la procédure judiciaire. À cet égard, il a été dit que le Conseil d'État avait jugé qu'une telle décision était indissociable des observations qui n'étaient pas susceptibles de recours contentieux. Je trouve cela quelque peu étonnant,



car il a (encore) été rappelé précédemment que le Défenseur des droits n'impose rien, n'a pas de pouvoir coercitif, ce qui est même dans son ADN. Néanmoins, il prend des décisions ; ce qui est peut-être sa manière de produire une forme de droit souple.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci M. le président. Il faut rappeler que le Défenseur des droits décide, mais n'impose pas. De plus, le Défenseur des droits n'étant pas partie, il n'a pas à être représenté par un avocat. S'il décide néanmoins d'y recourir, la formalisation des observations n'est alors pas la même et ne transmettra pas exactement les mêmes informations. Le fait de ne pas recourir à un avocat aux Conseils dit aussi quelque chose de la nature de l'observation du Défenseur des droits.

M. le président Mochon, vous avez la parole pour nous apporter des précisions côté juge administratif.

---

**Jean-Philippe Mochon**

*Président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Merci beaucoup Mme la professeure. Au plan quantitatif, je vais être rapide parce que beaucoup de choses ont déjà été dites. Ce qu'il est essentiel de retenir est qu'il y a un flux régulier d'observations du Défenseur des droits qui, sans être massif, est quantitativement plus important devant les juges du fond (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) que devant le Conseil d'État, et qui correspond aux différents champs de compétences du Défenseur des droits.

Notons, s'agissant des observations présentées par le Défenseur des droits devant le Conseil d'État, qu'il existe une part importante d'observations présentées dans des procédures de référés, notamment de référé-liberté.

Le plus souvent, c'est spontanément que le Défenseur des droits intervient, sans y avoir été invité par le juge, mais il arrive aussi que le Conseil d'État communique une requête pour mettre en mesure le Défenseur des droits de présenter des observations, afin de l'éclairer sur les enjeux de protection des droits tels que ses travaux et les multiples capteurs dont il dispose lui permettent de les analyser.

Un cas emblématique d'une telle communication pour observations est l'affaire examinée par l'assemblée du contentieux sur les contrôles d'identité à l'automne 2023<sup>98</sup>. On comprend facilement que les enjeux de cette affaire, au carrefour de plusieurs des missions confiées au Défenseur des droits (lutte contre les discriminations et déontologie des forces de sécurité), aient pu conduire le Conseil d'État à donner au Défenseur des droits l'occasion de faire valoir ses observations, mais il ne s'agit pas d'un cas unique.

---

98 CE, Ass., 11 octobre 2023, n° 454836, au Recueil.



Je pense en particulier également à une séance orale d’instruction organisée par la 5<sup>e</sup> chambre, que j’ai l’honneur de présider, sur un pourvoi qui posait la question de l’effectivité du droit au recours en matière de contentieux du stationnement payant face au développement des systèmes largement automatisés de contrôle. Eu égard aux travaux approfondis déjà entrepris sur ce sujet par le Défenseur des droits<sup>99</sup>, la chambre a pris l’initiative de lui communiquer le pourvoi et de l’inviter à participer à une séance orale d’instruction avec les parties, mais aussi les représentants des collectivités locales et des associations professionnelles concernées.

Au-delà de cet exemple, j’ai pu à plusieurs reprises expérimenter combien, sur ses différents champs de compétence, le Défenseur des droits pouvait, par ses travaux, éclairer les enjeux du débat soumis au juge. Même en s’en tenant à de récentes décisions prises au rapport de la 5<sup>e</sup> chambre, j’ai pu le constater également vrai dans le domaine de déontologie des forces de sécurité<sup>100</sup>, des droits des usages du service public, de la lutte contre les discriminations et de la protection des lanceurs d’alerte. Gageons que c’est vrai également sur les sujets ayant trait aux droits des enfants.

C’est finalement bien sur l’ensemble des champs de compétences du Défenseur des droits que juge administratif peut être éclairé par ses travaux, qu’il prenne l’initiative de lui communiquer les requêtes qui lui sont soumises ou qu’il se nourrisse de ses contributions au débat public, telles que produites par les parties.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l’École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. Après ce panorama des observations du Défenseur des droits devant les juridictions judiciaires et administratives, je vous propose d’approfondir la question de son statut procédural.

Le Défenseur des droits n’est ni une partie ou un tiers, ni tout à fait un « ami de la Cour ». D’ailleurs, la Cour de cassation, dans un arrêt du 26 juin 2024<sup>101</sup>, a indiqué que le Défenseur des droits n’étant pas une partie pouvait déposer ses observations après l’ordonnance de clôture. En ce cas, comment le catégoriser ? Quel est son statut procédural lorsqu’il formule des observations ?

---

**Jean-Michel Sommer**

*Président de la chambre sociale de la Cour de cassation*

Sur ce sujet, les textes ne disent rien. En revanche, l’on dispose de plusieurs décisions dans la jurisprudence dont la dernière en date du 26 juin 2024<sup>102</sup>.

---

99 Voir le rapport : *La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers*, janvier 2020.

100 Voir, sur la question de l’indentification des membres des forces de l’ordre : CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l’homme*, n° 467771, au Recueil.

101 Ccass., ch. soc., 26 juin 2024, pourvoi n° 22-19.432.

102 *Ibid.*



Celle-ci a repris une solution antérieure qui nous dit que le Défenseur des droits a le droit de présenter des observations, par lui-même ou son représentant, dont rien n'interdit qu'il soit avocat, mais que ceci ne lui confère pas la qualité de partie.

La Cour de cassation en déduit que le Défenseur des droits n'est pas tenu, ni devant les juridictions du fond, ni devant la Cour de cassation, par les délais de procédure dès lors que les parties ont été mises en mesure, c'est important de le rappeler pour respecter le principe du contradictoire, de répliquer à ses observations. Il appartient donc au juge de veiller scrupuleusement au respect de ce principe.

Dans ce contexte, comment qualifier la place du Défenseur du droit dans la procédure ?

De manière en quelque sorte négative, l'on peut dire qu'il ne s'agit pas d'un intervenant volontaire ; en tous cas devant la Cour de cassation où l'intervention volontaire ne peut être qu'accessoire aux termes de l'article 327 du code de procédure civile<sup>103</sup>. Mais, selon l'article 330 de ce même code, l'intervenant à titre accessoire appuie les prétentions des parties, et la recevabilité de l'intervention suppose un intérêt pour la conservation de ses droits, ce qui n'est, à l'évidence, pas le cas du Défenseur des droits qui, même si la loi peut lui donner le rôle d'un conseil, ne poursuit pas l'avantage pour une partie, ni la conservation de ses droits propres.

Quant à la comparution avec le rôle du procureur général près la Cour de cassation, l'article L. 453-1 du code de l'organisation judiciaire énonce que celui-ci rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Le procureur général n'est pas davantage une partie que ne l'est le Défenseur des droits, mais son champ n'est pas spécialisé et limité ; il a vocation à intervenir en toute matière, et l'intérêt de la loi ou du bien commun ne se confond pas, je pense, avec les missions dévolues au Défenseur des droits par l'article 4 de la loi organique.

Le Défenseur des droits n'est pas non plus un expert commis par le juge pour éclairer seulement celui-ci sur une question de faits « *qui requiert les lumières d'un technicien* », pour reprendre les termes de l'article 232 du code de procédure civile.

Enfin, il n'est pas non plus un témoin qui atteste des faits litigieux dont il a personnellement connaissance.

Cependant, et à l'évidence, le Défenseur des droits est un acteur de l'instruction de l'affaire devant le juge judiciaire. Mais, comme le président Guyomar, j'incline à penser qu'il se rapproche davantage de l'*amicus curiae*.

Certes, le Défenseur des droits peut présenter des observations de sa propre initiative, et pas seulement à l'initiative du juge, sans y être spécialement invité ;

---

103 « *L'intervention en première instance ou en cause d'appel est volontaire ou forcée. / Seule est admise devant la Cour de cassation l'intervention volontaire formée à titre accessoire.* » (article 327 du code de procédure civile).



de sorte qu'il faut bien admettre que cette place du Défenseur des droits est une place procédurale inédite, et qu'ainsi nous sommes en présence d'une institution et d'une procédure *sui generis*.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci pour ces précisions. Même si l'on classe le Défenseur des droits dans la catégorie « ami de la Cour », il existe toujours une articulation avec le Parquet général, lequel est censé être la « fenêtre » vers l'extérieur. D'ailleurs, il est intéressant de constater que même le Parquet général demande lui-même des avis au Défenseur des droits, ce qui montre bien que ce qu'il peut apporter est de nature différente et complémentaire.

M. le président, vous avez la parole pour nous parler du juge administratif et de cette circulaire de 2015 qui cite les termes « d'ami de la Cour ».

---

**Jean-Philippe Mochon**

*Président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Je suis d'accord avec le président Sommer pour dire que, en procédure contentieuse administrative également, le Défenseur des droits peut être regardé comme un observateur *sui generis*. Nous savons bien sûr ce qu'il n'est pas (une partie), mais, après tout, pour une autorité constitutionnelle comme l'est le Défenseur des droits, il n'est pas absurde de ménager une place à part, bien à lui, dans la procédure administrative. Cette particularité s'illustre, par exemple, par la possibilité qui lui est reconnue de droit<sup>104</sup> de présenter des observations orales devant le juge, y compris devant le Conseil d'État, alors que, rappelons-le, celui-ci réserve cette possibilité aux seuls avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Pour en rester d'abord à la procédure, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser certains points, déjà largement rappelés au cours de cette journée. On sait que le refus du Défenseur des droits de présenter des observations n'est pas susceptible de recours, comme cela avait été antérieurement jugé pour la HALDE<sup>105</sup>. On sait également que tant les recommandations du Défenseur des droits que le refus de faire usage de ses pouvoirs ne sont pas davantage susceptibles de recours<sup>106</sup>. C'est en tout cas ce qui a été jugé en 2019 à propos des recommandations, non publiques, émises par le Défenseur des droits en application des articles 24 et 25 de la loi organique du 29 mars 2011, il est vrai à un stade du développement de la jurisprudence<sup>107</sup> qui réservait la justiciabilité des actes de droit souple aux seules décisions des autorités de régulation, ce que n'est pas le Défenseur des droits. À ce stade, en tous cas, nous sommes bien face à des actes qui ne sont pas susceptibles de recours.

---

104 Article 33 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur de droits.

105 CE, 13 juillet 2007, *Mme X.*, n° 297742, aux Tables.

106 CE, 22 mai 2019, *M. B... A...*, n° 414410, au Tables. Déjà jugé pour la Halde : CE, 13 juillet 2007, *Société « Éditions Tissot »*, n° 294195, au Recueil, p. 335.

107 Avant la décision d'Assemblée : CE, 19 juillet 2019, *Mme C... A...*, n° 226389, au Recueil.



Appréhéné, pour les besoins de la procédure contentieuse, lorsqu'il fait le choix de présenter des observations, comme un observateur *sui generis*, le Défenseur des droits est bien plus que cela : c'est une autorité que l'exercice de ses pouvoirs est susceptible de conduire à peser par diverses voies dans le débat conduit devant le juge.

Je pense à plusieurs affaires importantes où les travaux du Défenseur des droits ont été pris en compte par le Conseil d'État alors qu'il n'avait pourtant pas produit d'observations. Il en est ainsi dans l'affaire *La Cimade*<sup>108</sup> qui a conduit la section du contentieux à poser le cadre juridique du recours par l'administration aux téléservices en définissant les cas dans lesquels celui-ci peut être imposé. La lecture des conclusions du rapporteur public, Laurent Domingo, montre bien que toute la réflexion du Défenseur des droits sur le sujet était à l'esprit de la formation de jugement. Ce n'est pas un cas isolé.

Je pense également à une affaire jugée par le Conseil d'État en chambres réunies<sup>109</sup> au rapport de la 5<sup>e</sup> chambre qui avait pour enjeu central la dangerosité de certaines armes non létales. Là aussi, les travaux du Défenseur des droits ont pu contribuer à nourrir les réflexions des parties et du juge.

Au final, on voit bien ce qu'il y aurait de réducteur à appréhender la place du Défenseur des droits sous le seul angle de sa qualification procédurale : non seulement, parce que l'on ne peut que conclure à son irréductible spécificité, mais aussi parce que, même lorsqu'il n'est pas effectivement présent dans une procédure, le Défenseur peut par ses travaux éclairer le travail du juge.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Ainsi, même en dehors de l'observation dans le cadre d'une procédure, il est possible au Défenseur des droits d'informer les juges autrement. Ses études notamment sont une source d'informations pour les juges.

Ce non-statut procédural peut être positif en ce qu'il laisse plus de marge de manœuvre. Qu'en pensez-vous ?

---

**Marc Loïselle**

*Directeur de la protection des droits - affaires publiques du Défenseur des droits*

Cela lui laisse-t-il plus de marges de manœuvre procédurale ? Je n'en suis pas si sûr. Si, comme on l'a vu précédemment, l'objet de la démarche peut varier, la présentation d'observations répond aux règles procédurales propres à chaque juridiction et fixées par elles au regard du statut qu'elles leur ont accordé. Le Défenseur des droits ne peut pas s'affranchir des limites qu'il impose en dépit du flou qui entoure la notion d'*amicus curiae sui generis*.

---

108 CE, sec., 3 juin 2022, n° 452798, au Recueil.

109 CE, 21 juillet 2022, *Société Redcore*, n° 436692.



---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Quand je précisais que cela laisse plus de souplesse, c'est que l'on connaît l'« ami de la Cour » devant les juridictions judiciaires depuis très longtemps, au point que lorsqu'on a décidé de le réglementer, on l'a fait uniquement devant la Cour de cassation. Depuis, la question ne s'était pas posée de savoir si l'ami de la Cour était possible en dehors de la Cour de cassation, mais le tribunal judiciaire de Paris y a récemment recouru.

Dès lors que l'on donne une forme de statut procédural au Défenseur des droits devant la Cour de cassation, se posera la question de savoir s'il faut assurer une égalité des armes et, pour ce faire, recourir à plusieurs « amis de la Cour » pour alimenter le contradictoire. Cela enclenche de nombreuses questions procédurales, sachant que le fait de ne pas être dans la procédure permet parfois plus de souplesse.

Ensuite, il est important de connaître l'impact de ces observations sur la fonction de juger et sur le juge. Cela reste-t-il une source d'informations ? Les juges reprennent-ils les observations dans les motifs ? Les visent-ils ? Attendent-ils des observations des éléments de contexte, ou des éléments strictement juridiques, même si « la cour connaît le droit » (*jura novit curia*), dès lors que les observations sont particulièrement sensibles à la jurisprudence de la Cour EDH ? Qu'en pensez-vous ?

---

**Jean-Philippe Mochon**

*Président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Nous voici maintenant à ce qui est à mon avis le cœur du sujet : quand, pourquoi, et comment le juge et le Défenseur des droits peuvent-ils apporter des réponses différentes sur une même question ?

On pourrait être tenté de commencer par une approche quantitative. En préparant cette intervention, j'ai cherché, avec la cellule d'aide à la décision de la 5<sup>e</sup> chambre, à recenser systématiquement les cas d'interventions du Défenseur des droits devant le Conseil d'État pour quantifier divergences et convergences. Autant vous le dire tout de suite : le résultat m'est apparu insuffisamment significatif pour être communiqué, mêlant litiges ponctuels et questions de principe ou encore convergences sur le raisonnement et divergences sur le point d'aboutissement, ou bien parfois l'inverse...

L'essentiel à mes yeux est de dépasser l'approche quantitative pour chercher à comprendre, à travers quelques exemples significatifs, pourquoi et comment le Défenseur des droits et le juge peuvent converger ou diverger dans leurs réponses à une même question.



Le premier constat qui s'impose est que le juge est toujours sensible aux observations qui sont déposées par le Défenseur des droits : même lorsque la décision du juge n'en fait pas état explicitement, ces observations éclairent la question posée et alimentent le débat collégial dont elle résulte. Et ce – on l'a vu – même parfois en l'absence d'intervention au litige du Défenseur des droits, notamment lorsque ses travaux y sont versés par les parties, et même dans des cas où la décision ne porte pas trace des travaux du Défenseur des droits.

Je pense en particulier à une requête sur laquelle la 5<sup>e</sup> chambre avait recouru à la procédure, assez rare, de séance orale d'instruction pour éclairer la question de légalité des règles applicables à l'accès aux corps de policiers et de gendarmes pour les personnes séropositives. Ces règles étaient restées longtemps inchangées malgré le développement de thérapies qui ont modifié profondément les conditions de vie des personnes concernées, rendant sans doute moins justifiable des règles trop restrictives. La question était bien identifiée, puisqu'elle avait même fait l'objet de développements très précis dans un rapport parlementaire. Les observations du Défenseur des droits devant le Conseil d'État, argumentées sous l'angle de la discrimination, ont contribué à l'éclairer. Au lendemain de la séance orale d'instruction, l'administration a décidé de changer d'urgence les règles, après avoir fait fuiter une lettre du ministre de l'intérieur à son collègue des armées. La décision du Conseil d'État est finalement une bien modeste décision de non-lieu<sup>110</sup>, mais dans la résolution de cette question sensible les observations du Défenseur des droits ont joué tout leur rôle.

Pour autant, et c'est le deuxième constat qui s'impose, le juge administratif ne partage pas toujours le sens des observations du Défenseur des droits.

Pour prendre un exemple très concret d'une telle divergence, on peut mentionner une décision, jugée en chambres réunies<sup>111</sup>, qui portait sur le refus de l'administration de retirer de la dotation des agents des forces de maintien de l'ordre les lanceurs de balles de défense de 40 mm, dites « LBD 40 ». Malgré les observations du Défenseur des droits, le Conseil d'État a rejeté la requête de la Ligue des droits de l'homme. Force est de constater que la pesée des intérêts en présence par le Conseil d'État et par le Défenseur des droits peut être différente, et donc la conclusion différente.

On retrouve la même configuration dans une affaire où était soulevée une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur les dispositions spécifiques applicables à Mayotte en matière d'expulsion des occupants d'habitat informel édifié sans droit ni titre (« décasage »). Dans cette affaire<sup>112</sup>, le Défenseur des droits avait produit des observations au soutien de la transmission de la QPC au Conseil constitutionnel, mais le Conseil d'État, dans son rôle de juge du filtre de la QPC, a considéré qu'il n'y avait pas matière à procéder à cette transmission eu égard à l'équilibre retenu par le législateur dans la conciliation entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine.

110 CE, 21 novembre 2023, *Association Mousse*, n° 447107.

111 CE, chr, 24 juillet 2019, *Ligue des droits de l'homme*, n° 427638, aux Tables.

112 CE, 10 mars 2023, *Mme D... A...*, n° 469663.



Il peut également arriver que le juge partage une large part des observations présentées par le Défenseur des droits, mais qu'il n'aille pas jusqu'à rejoindre ses conclusions. C'est, par exemple, le cas dans l'importante décision de l'assemblée du contentieux<sup>113</sup> relative aux pratiques en matière de contrôles d'identité. Le Défenseur des droits concluait à l'existence de discriminations justifiant que soient adressées des injonctions à l'administration. Rendue dans la plus haute formation de jugement du Conseil, cette décision témoigne de réelles convergences avec le Défenseur des droits puisque le Conseil d'État reconnaît « une méconnaissance caractérisée de l'interdiction des pratiques discriminatoires ». Pour autant, le Conseil d'État écarte le caractère systémique et généralisé de tels faits et juge que la redéfinition générale des choix de politique publique qui lui était demandée par les associations requérantes ne relève pas de son office. Et donc, malgré le partage de beaucoup d'éléments soulevés par le Défenseur des droits, le rôle du Conseil d'État et la manière dont il définit son office le conduisent à ne pas faire droit au recours des associations.

Cette configuration de convergence, seulement partielle, entre le juge et le Défenseur des droits peut encore se traduire de manière différente lorsque le juge rejoint, dans la solution qu'il apporte au litige, le sens des observations qui lui ont été présentées sans pour autant retenir le même raisonnement, par exemple, en annulant la décision de l'administration, sans pour autant retenir l'existence des discriminations qui sont invoquées par le Défenseur des droits. Ainsi, dans une affaire qui portait sur la légalité du refus d'agrément d'un policier opposé à un candidat aux fonctions de policier, la cour administrative d'appel de Paris a annulé la décision de l'administration en estimant que le principe de neutralité applicable aux agents publics ne suffisait pas à la justifier, sans retenir l'existence de la discrimination qu'identifiaient pourtant les observations du Défenseur des droits<sup>114</sup>.

Au total, ce rapide panorama montre que le juge administratif et le Défenseur des droits (peut-être parce qu'ils sont au service respectivement du droit et des droits ?), peuvent sur chacune des questions qui peuvent leur être posées, apporter pour de très bonnes raisons des réponses parfois différentes. Chacun dans son office particulier, chacun dans sa perspective que lui ménagent son histoire et sa culture, chacun dans sa position institutionnelle, ils ne sont pas tenus de converger sur leurs conclusions, mais ils ont beaucoup à s'apprendre dans un dialogue toujours plus nourri.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci de ces précisions très intéressantes. Il ne s'agit pas de remplacer le juge ou de faire le travail à sa place, mais plus simplement d'alimenter sa réflexion. Dans ce contexte, on peut effectivement partager les observations du Défenseur des

---

<sup>113</sup> CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty international et autres*, n° 454836, au Recueil.

<sup>114</sup> CAA de Paris., 18 octobre 2024, n° 23PA02755.



droits tout en ayant un raisonnement juridique différent. On peut aussi avoir pris en compte les observations du Défenseur des droits comme motifs des motifs, sans que cela apparaisse dans la motivation.

Qu'en est-il de l'impact ou de l'influence de ces observations dans la décision du juge judiciaire ?

---

**Jean-Michel Sommer**

*Président de la chambre sociale de la Cour de cassation*

La question de l'impact des observations du Défenseur des droits, c'est-à-dire de la réception par le juge de ces observations, est à la fois difficile et très intéressante, car elle oblige à lire les observations dans un certain nombre d'affaires si l'on veut essayer d'en rendre compte et d'en analyser le contenu.

Dans la réalité, de manière systématique, cela n'est pas possible. La seule lecture des arrêts de la Cour de cassation ne rend pas compte de la position prise par le Défenseur des droits. Je n'ai d'ailleurs pas trouvé d'exemple où, dans la motivation, l'on ait véritablement pris en considération cela, en dépit d'ailleurs du développement à la Cour d'une motivation enrichie dans certaines affaires. L'on n'a pas encore rendu compte de la position du Défenseur des droits. Il faut par conséquent se reporter aux observations pour savoir si oui ou non une possibilité existe de mettre en relation lesdites observations avec la décision prise par la Cour de cassation.

Savoir si le Défenseur des droits a été suivi n'est pas mesurable. En effet, l'on ne peut pas mettre en regard le conclusif des observations, avec la décision de cassation ou avec la décision de rejet par la Cour, pour mesurer la prise en compte de ces observations dans la réflexion qui est celle produite dans l'intimité du délibéré du juge de cassation.

Il me paraît évident tout de même que, par ses missions et son expertise des sujets traités, ses ressources et son indépendance et l'accumulation de savoirs, le Défenseur des droits met dans le débat des éléments recueillis lors de l'enquête, quand il en a fait une, des recommandations générales qu'il a pu formuler, une analyse juridique, ou encore des données de contexte. Sur ce dernier point, je me réfère à une chronique de 2005 du professeur Aubert<sup>115</sup> qui n'a pas perdu de son actualité : on appelle ces données de contexte des « faits de société », car elles ne sont ni les faits de la cause, ni les faits du procès apportés par les parties et ne relèvent pas davantage (strictement) du domaine du droit.

Quand on lit les observations du Défenseur des droits, l'on voit que l'on est selon les cas entre le fait, le droit et les données de contexte, avec des données plus générales qui sont néanmoins très intéressantes, car elles permettent de prendre la mesure à la fois des décisions que nous rendons et de leur portée lorsque nous répondons à des moyens qui nous sont présentés par les parties.

---

<sup>115</sup> Jean-Luc Aubert (1939-2008), juriste français, sociologue juridique, agrégé des Facultés de droit, ancien professeur de l'université Paris II Panthéon-Assas.



Les exemples suivants préciseront mes propos.

En 2022, la première chambre civile a rendu un arrêt important au sujet de la validité du règlement intérieur d'un conseil de l'ordre d'un barreau qui prohibait le port de signes manifestant une appartenance ou une opinion<sup>116</sup>, s'agissant en l'espèce de port du voile ou d'un foulard par une élève avocate. Le Défenseur des droits a présenté des observations très juridiques dans cette affaire dans un contentieux de la légalité d'un acte discuté, avec une analyse précise de la question sous l'angle de la compétence de l'ordre des avocats à édicter une telle restriction et sous celui de la légalité interne de la disposition du règlement intérieur, pour conclure à l'impossibilité, pour l'ordre, de prendre une mesure de cette nature. Ce furent des observations très détachées des faits, de la cause, et du procès. L'avis exprimé n'a été repris, ni par l'avocat général, ni par la première chambre, mais là n'est pas l'essentiel. La première chambre a validé les dispositions litigieuses du règlement intérieur.

Une autre affaire, toujours examinée par la première chambre civile, présente le cas d'une personne transgenre, homme devenu femme, qui – après la modification de la mention de son sexe dans les actes de l'état civil – procrée avec son épouse au moyen de ses propres gamètes, mais qui, sans être privée du droit de faire reconnaître un lien de filiation biologique avec l'enfant, ne peut le faire qu'en ayant recours aux modes d'établissement de la filiation réservés au père<sup>117</sup>. Les observations du Défenseur des droits ont été présentées à la demande de l'avocate générale qui avait, parallèlement, sollicité aussi le Conseil consultatif national d'éthique (CCNE). Ces observations sont axées sur les lacunes du droit de la filiation en cas de changement de sexe d'un parent avant la naissance d'un enfant ; et le Défenseur des droits se réfère largement ici à la fois à la jurisprudence européenne, à la nécessité de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à l'identité ; et ses observations fournissent à la fois des éléments de droit, de jurisprudences comparées, mais renvoient aussi à son propre positionnement résultant d'un avis émis par lui en 2018 et prônant l'instauration d'une dissociation entre le fondement biologique et juridique au travers d'une double filiation maternelle. La première chambre civile n'a pas suivi cet avis, ni celui de son avocate générale et a retenu une impossibilité d'établissement d'une double filiation de nature maternelle pour l'enfant. L'on voit aussi, à partir du contenu des observations, ce qu'il peut en être *in fine*.

Une QPC récente, transmise au Conseil constitutionnel, dans laquelle ont été produites, devant la Cour de cassation, de longues observations sur la question de l'action de groupe en matière de discrimination et de non-rétroactivité de l'application de l'action de groupe, où nous avons déjà devant le juge du fond des observations très précises de la part du Défenseur des droits ayant alimenté le travail de la chambre sociale qui a transmis cette QPC ; le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la disposition litigieuse.

<sup>116</sup> Ccass., ch. civ., 2 mars 2022, pourvoi n° 20-20.185.

<sup>117</sup> Ccass., ch. civ., 16 septembre 2020, pourvois n°s 18-50.080 et 19-11.251.



Dans une autre affaire, en 2023, la même chambre sociale a cassé l'arrêt d'une cour d'appel<sup>118</sup> qui n'avait pas recherché, à la suite du signalement par une salariée ayant saisi le comité d'éthique d'une entreprise, les faits susceptibles d'être qualifiés de corruption. On est ici dans une affaire de lanceur d'alerte, et la question était posée de savoir si l'employeur avait rapporté la preuve que le licenciement était justifié par des éléments étrangers audit signalement. Les observations très complètes du Défenseur des droits, saisi d'une réclamation, avaient constaté que la salariée bénéficiait de la protection attachée à la qualité de lanceur d'alerte et d'un aménagement de la charge de la preuve, et ses observations décrivaient précisément les éléments factuels de l'affaire. À tel point que de telles observations constituaient une véritable défense des droits de la lanceuse d'alerte devant la juridiction, au plus près du cas, et ressemblaient à un véritable mémoire en défense ; ce qui pouvait quelque peu surprendre.

Enfin, pour terminer, je citerai un arrêt de 2015 de la chambre criminelle<sup>119</sup>. Cet arrêt était assez intéressant, car il a jugé punissable au titre d'une discrimination le fait de refuser d'embarquer à bord d'un aéronef sans motif légal de sécurité une personne handicapée non-accompagnée, ainsi que le fait pour la compagnie aérienne d'établir une réglementation interne soumettant à condition d'accompagnement l'accès à un avion à une personne en fauteuil roulant. Dans ce dossier, le Défenseur des droits a développé une argumentation par le truchement d'un avocat qui constituait aussi une défense par rapport au mémoire de la compagnie incriminée dont il analysait précisément les moyens de cassation comme s'il était en charge des intérêts du passager concerné.

Ces exemples peuvent sembler quelque peu empiriques, mais ils font écho à tout ce que l'on a dit sur le statut du Défenseur des droits.

Et pour la Cour de cassation, juge du droit, il est très important au-delà des cas d'espèce de pouvoir disposer de tous ces éléments et de bénéficier de cet enrichissement qui est celui de l'expérience, de la compétence et de l'indépendance du Défenseur des droits.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

À travers ces exemples, on s'aperçoit qu'il y a à la fois des observations pour la défense de cas particuliers et pour la défense de « grandes causes ». Enfin, deux éléments sont à souligner. Le premier est que les demandes d'observations devant la Cour de cassation permettent d'espérer qu'une sensibilisation plus large conduise à en augmenter le nombre. Le second est qu'il y a des catégories différentes d'observations. Certaines concernent des contentieux émergents où existe une sorte de co-construction du droit, par exemple au sujet des problèmes de filiation où les observations du Défenseur des droits présentent un intérêt tout particulier.

---

118 Cass., 1<sup>er</sup> février 2023, pourvoi n° 21-24-271.

119 Cass., ch. crim., 15 décembre 2015, pourvoi n° 13-81.586.



Dans ce contexte, quelles sont les préconisations que l'on pourrait être amené à faire à propos de ces observations ? Et comment les améliorer ?

---

**Jean-Michel Sommer**

*Président de la chambre sociale de la Cour de cassation*

Personnellement, je pense à trois sortes de propositions.

En premier lieu, il faut s'interroger sur l'interruption du délai de prescription lorsque l'on saisit le Défenseur des droits. Ce qui est important, vu du côté du juge, est d'attirer l'attention du Défenseur des droits sur la complexité de la question de la prescription, notamment en droit du travail.

En matière de discrimination ou de harcèlement, le délai de prescription est fixé par la loi à cinq ans. Mais en droit du travail les dossiers sont complexes, et la chambre sociale comme les autres chambres de la Cour sont interrogées sans cesse sur la loi de 2018 et ses conséquences ; or les prescriptions spéciales en matière de droit du travail sont nombreuses et les délais se réduisent de plus en plus. D'ailleurs, j'invite tout un chacun à suivre d'assez près la jurisprudence de la Cour de cassation sur ces sujets, parce que je ne voudrais pas que les droits des intéressés, notamment des salariés, soient prescrits du seul fait d'une inadvertance.

En deuxième lieu, je pense que l'on pourrait envisager, le Conseil d'État l'a fait bien avant nous, et je me suis rapproché du Service de documentation, des études et du rapport (SDER) sur ce sujet, de diffuser auprès des juridictions du fond, non pas une circulaire, mais une note d'information, de présentation de l'institution et des prérogatives du Défenseur des droits, parce que je pense qu'une large part de ce que l'on observe résulte d'une méconnaissance à son égard. Il y a aussi la partie immergée des contentieux au niveau de la Cour de cassation, mais pour cela je me propose d'attirer, spécialement en droit du travail, l'attention des conseillers-rapporteurs sur des recherches systématiques, lorsque l'on traite des pourvois entrant dans le périmètre du Défenseur des droits, sur les travaux qui ont été faits par celui-ci (rapports, rapports annuels ou rapports particuliers). Cette approche peut inclure des entretiens émanant du Défenseur des droits (radio, télévision), ou tout type de documentation mobilisable par les rapporteurs à la Cour de cassation.

En troisième lieu, l'on pourrait, au vu du contenu des observations du Défenseur des droits, qui se situent comme on l'a vu entre le droit, le fait et les données de contexte, imaginer prendre le relais, en relevant d'office, par exemple, certains moyens de cassation. Je ne suis pas de ceux qui pensent que l'on doit dire le droit de manière générale en nous éloignant des demandes des parties, mais j'observe, y compris à la chambre sociale, un développement de moyens relevés d'office ; et je pense que dans ce domaine, à partir des observations juridiques du Défenseur des droits, on pourrait réfléchir à la possibilité de mettre dans le débat une question juridique, à condition qu'elle soit de pur droit.



---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Qu'en est-il pour la juridiction administrative ?

---

**Jean-Philippe Mochon**

*Président de la cinquième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État*

Le premier point est que le Défenseur des droits doit continuer à faire connaître son travail et développer sa très riche expertise pour continuer à jouer son rôle de protecteur des droits, ce qui peut passer, par exemple, par le développement de certains outils de téléprocédures destinés à aider les usagers.

Précédemment, l'on évoquait une affaire de stationnement payant. Cela semble une petite affaire, mais elle fait naître des milliers d'atteintes aux droits perçues quotidiennement comme telles, par des milliers de personnes. Et le fait qu'il y ait un Défenseur des droits pour indiquer comment fonctionne le stationnement payant nous a permis en partie de réfléchir à la manière dont fonctionnait le droit au recours.

Aussi, ce « substrat de la protection des droits », qui est l'une des œuvres du Défenseur des droits, est un élément primordial qui doit être enrichi.

Sur le sujet des observations, mon message au Défenseur des droits serait de lui dire de ne pas se décourager lorsqu'elles ne sont pas suivies par le juge. Leurs messages demeurent néanmoins dans le paysage juridique, et peuvent très bien prospérer par la suite.

Toujours dans la même optique, la question se pose de bien faire la distinction entre le rôle du Défenseur des droits et celui des associations connues du prétoire du Conseil d'État (Ligue des droits de l'homme, Amnesty international, GISTI, etc.).

Ces associations ont une certaine importance pour le Conseil d'État qui ne les confond pas avec le rôle particulier et inscrit dans la Constitution du Défenseur des droits qui doit tout faire pour conserver cette identité particulière.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. Il est en effet très important de ne pas confondre le Défenseur des droits avec des associations, ou des organisations non gouvernementales (ONG) quelle que soit la qualité de leur travail.

Le Défenseur des droits a-t-il des propositions ?



---

**Marc Loiseau**

*Directeur de la protection des droits - affaires publiques du Défenseur des droits*

À l'issue de l'ensemble de ces réflexions, je me demande si, pour améliorer ce dialogue entre les juridictions et le Défenseur des droits, il ne faudrait pas que ce dernier modifie sensiblement la présentation de ses observations.

Il pourrait être envisagé de préciser systématiquement les enjeux liés à ces observations selon qu'il s'agisse de mettre l'accent sur les faits révélés par l'enquête, sur le dysfonctionnement global d'un dispositif, ou sur l'enjeu d'une évolution ou d'une interprétation du droit de nature à renforcer la protection des droits et libertés. Je pense qu'il y a là un travail à faire chez le Défenseur des droits qui se dégage très clairement de la préparation de ce colloque et des points de vue émis durant notre table ronde.

Un autre élément pourrait permettre de clarifier le dialogue entre les juridictions et le Défenseur des droits, plutôt imputable cette fois-ci aux juridictions, qui serait que ces dernières expriment leurs attentes quand une demande d'avis, une demande d'observations, est transmise du Défenseur des droits. En effet, actuellement, lorsqu'il est saisi d'une demande d'avis, le Défenseur des droits est destinataire du dossier contentieux sans autre commentaire et avec un délai de réponse compris entre vingt-et-un jours et deux mois. Dans ce contexte, peut-être faudrait-il que le juge précise parfois ses attentes : sur la nature de l'éclairage qui l'intéresse, qu'il s'agisse des faits, du contexte, ou du cadre juridique, voire sur l'interprétation que le Défenseur des droits peut porter.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup pour ces précisions. On est bien ici toujours dans une coopération, un travail en partenariat pour savoir ce que l'on attend, ce qui peut être proposé et ce qui peut être percutant.

Je donne la parole au public pour un échange de questions/réponses avec nos intervenants.



# Échanges avec la salle

---

## **Question du public**

*Possède-t-on des statistiques détaillant les différentes origines des saisines du Défenseur des droits ? S'agit-il davantage de particuliers, citoyens ou éloignés des grands centres urbains, ou d'associations ?*

### **Marc Loiselle**

*L'immense majorité des réclamations adressées à l'institution le sont par des particuliers. Pour les associations, les conditions de recevabilité définies dans la loi organique sont différentes selon les missions concernées. Le découpage défini à l'article 5 est pour le moins complexe.*

*En ce qui concerne l'origine géographique des saisines, urbaine ou rurale, les statistiques sont difficiles à établir. Cependant, nous avons un réseau de délégués du Défenseur des droits répartis sur tout le territoire, et lorsque les saisines émanent de territoires ruraux ce sont eux qui interviennent.*

### **Claire Hédon**

*Il faut savoir que 80 % de nos réclamations sont traitées par nos délégués territoriaux qui sont présents à la fois dans les grandes villes et les zones rurales. Bien sûr, l'on pourrait essayer d'approfondir ces statistiques pour savoir où ceux-ci sont davantage présents. Cela rejoint l'une des questions que l'on se pose sur un rapport que l'on souhaite réaliser à terme sur les difficultés d'accès aux droits en zone rurale et dans les banlieues, tant ces deux types de territoires comportent de nombreux points communs. À un moment, nous serons sans doute obligés d'extraire aussi les réclamations issues de ces endroits, mais cela se répartit sur l'ensemble du territoire. D'ailleurs, ce qui nous surprend est le fait que dès que l'on ouvre quelque part une permanence avec un nouveau délégué afin de se rapprocher encore davantage des citoyens, apparaissent de nouvelles réclamations que l'on n'avait pas auparavant. Cela a une signification bien particulière.*

---

## **Question du public**

*Les sujets que vous abordez recueillent généralement beaucoup de publicité dans les médias grand public. Mais qu'en est-il des sujets plus discrets comme, par exemple, les difficultés d'accès aux soins ?*

### **Claire Hédon**

*Nous travaillons aussi sur des sujets moins médiatiques comme, par exemple, la protection de l'enfance que l'on a fait très largement ressortir. Au sujet de la*



*difficulté d'accès aux soins, nous sommes davantage concernés par les soins en santé mentale. Mais surtout il faut savoir que de ce qui est repris dans les médias ne reflète pas l'entièreté de nos actions. Et c'est là qu'il peut y avoir un hiatus entre la réalité de nos actions de terrain et ce qu'en rapportent les médias. Heureusement, l'on est plus explicite lorsque nous rédigeons notre rapport annuel.*

### **Marc Loïselle**

*Je souhaiterais préciser un point au sujet des délégués : une réclamation peut être adressée au Défenseur des droits par l'intermédiaire d'un délégué et, au terme de la procédure, donner lieu à des observations écrites devant une juridiction. Certes, ce n'est pas le cas le plus fréquent, car généralement le délégué intervient par le biais de la médiation ; mais si la médiation ne fonctionne pas, si la personne en arrive à saisir les juridictions, les pôles instructeurs du Défenseur des droits peuvent intervenir en présentant des observations devant les juridictions.*

---

### **Question du public**

*Précédemment, vous avez indiqué que 80 % des réclamations se terminaient en médiation. Quels types de litiges font l'objet de médiation ?*

### **Marc Loïselle**

*Il n'y a pas d'objet propre à la médiation ou de domaine qui lui serait interdit. La médiation peut être mobilisée pour tout type de litige, qu'il s'agisse de discrimination ou d'atteinte aux droits des usagers du service public, à l'exception, peut-être, de la mission de déontologie des forces de sécurité. Dans ce contexte, il est donc difficile de connaître les types de litiges plus propices au règlement par la médiation.*

*Dans la plupart des cas, à travers la médiation, le Défenseur des droits sert souvent de passeur entre des décisions juridictionnelles, des évolutions juridiques et la société. Mais, il se peut qu'une évolution jurisprudentielle, obtenue par des observations devant les juridictions, serve aussi à un délégué du Défenseur des droits pour renforcer la médiation. Il y a là une « innervation » de la médiation par le droit.*

---

**Question du public** - *Hélène Masse-Dessen, avocate honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation et ancienne déléguée du Défenseur des droits.*

*J'ai le souvenir d'une affaire jugée par la Cour de cassation en 2010<sup>120</sup> dans laquelle nous nous étions battus pour permettre à la Halde de présenter des observations. Je suis heureuse de constater que, sur ce point, nous avons beaucoup avancé.*

---

120 Ccass, ch. soc., 16 novembre 2010, pourvoi n° 09-42.956.



*Ma question porte sur le passage de ce qu'entendent les délégués, au jour le jour dans leur permanence, à la saisine des juridictions. Comment ce qui est entendu et rapporté par le délégué dans son compte rendu, ses tentatives de médiation et ce qu'il regarde, peut se transformer lorsque la personne est venue le voir seule pour exprimer ses difficultés, et qu'elle n'est accompagnée ni par un avocat, ni par une association ? Comment ceci peut, dans les services du Défenseur des droits, passer à ce qui est essentiellement le travail du siège du Défenseur des droits ?*

*Ce qui me conduit aussi à réfléchir au problème de prescription, parce que le délégué écoute les gens, essaie des médiations et fait ce qu'il peut, ce qui n'est pas toujours facile. Dans ce contexte, les mesures sont-elles toujours prises pour préserver les droits si la tentative qui est faite par le délégué n'aboutit pas ? Comment passe-t-on de l'un à l'autre ? Et comment veille-t-on à ce que la saisine individuelle d'un délégué du Défenseur des droits, qui est un bénévole et non un professionnel, qui certes a eu une formation très intéressante faite par le Défenseur des droits mais incomplète sur les nombreux sujets sur lesquels il est censé intervenir, ne nuise pas à la fin aux droits des personnes ? Question qui se posera dans la troisième table ronde sur l'enjeu des enquêtes.*

### **Marc Loïselle**

*Je vois deux aspects dans votre question. Il y a, d'une part, la parole que le délégué du Défenseur des droits recueille dans sa permanence – à laquelle on offre parfois une caisse de résonance lors de la rédaction de rapports comme, par exemple, le rapport rédigé par le Défenseur des droits sur L'Administration numérique des étrangers en France (ANEF)<sup>121</sup> qui laisse une part importante à la parole des délégués et aux remontées de terrain et, d'autre part, le traitement du litige par le biais d'une médiation de proximité faite par le délégué, dans un premier temps, et éventuellement à sa prise en main par le siège lorsque la médiation échoue. Il y a en effet un transfert de dossier du délégué au siège.*

*Dès lors, la question qui se pose à chaque instant est de savoir quel est le moyen le plus approprié pour essayer de résoudre le litige. Dans un premier temps, cela peut être la médiation. Si cette médiation ne fonctionne pas, l'on peut envisager d'autres modalités d'intervention. Ces modalités sont, soit les recommandations et le droit souple, soit l'intervention au contentieux.*

*Sur la partie contentieux, la responsabilité pèse en quelque sorte sur le réclamant qui saisit le Défenseur des droits, car l'on ne peut pas saisir le juge à sa place. Il y a, de ce point de vue, une évaluation du dossier au moment où il est transmis, avec un échange entre le Défenseur des droits et le réclamant pour définir avec lui ce qu'il souhaite faire. C'est un premier élément.*

*Le second élément est la difficulté que vous soulignez concernant l'interruption des délais de recours et les implications de la loi dite « justice 21 »<sup>122</sup> sur les*

121 Défenseur des droits, *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers*, rapport, décembre 2024.

122 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.



médiations qui sont opérées par le Défenseur des droits. L'on est effectivement dans une forme d'entre-deux. L'une des solutions mises en œuvre pour préserver cet accès au juge, y compris par une médiation qui n'a pas d'effet interruptif des délais de recours contentieux, c'est aussi, parfois, de conseiller à la personne de saisir une juridiction pour faire préserver ses droits au recours. L'on voit bien la difficulté que cela peut poser à l'heure actuelle.

### **Soraya Amrani-Mekki**

Précisons que lorsque « les parties conviennent de recourir à la médiation ou à la conciliation », l'article 2238 du code civil énonce qu'il s'agit d'une suspension de la prescription et non pas d'une interruption. On ne remet donc pas les compteurs à zéro, mais cela suspend le temps pendant la tentative amiable.

Précisons également que, même de manière générale dans les modes amiables, cela ne vise que les prescriptions et pas les délais de forclusion, ce qui est un vrai souci.

Enfin, notons qu'il faut que la personne qui vient saisir le délégué ait conscience de ce qu'est un délai de prescription et puisse se poser la question. C'est une première difficulté. La seconde difficulté est qu'il faut que le délégué lui-même sache qu'il existe des délais de prescription et qu'il va y avoir un problème de computation des délais. Il y a donc un avertissement à mettre en place, sous quelque forme que ce soit, en attendant une réforme d'ampleur qui ait un effet sur les délais de prescription.

---

### **Question du public**

J'ai cru comprendre qu'un mémoire en intervention du Défenseur des droits trop factuel et trop favorable à l'une des parties aurait été mal perçu ? Est-ce envisageable ?

### **Jean-Michel Sommer**

Lorsqu'un avocat aux Conseils intervient devant la Cour de cassation, il n'est pas surprenant qu'il présente des observations très proches de celles présentées par les parties, en plus des moyens de droit qu'il soulève devant la Cour. Quand le Défenseur des droits intervient lui-même, il fait également du droit, mais son mémoire peut-être davantage enrichi de faits, y compris devant la Cour de cassation.

Je souhaiterais préciser un élément sur la question de l'accès au juge, évoquée notamment dans le droit du travail. C'est une question sensible, surtout en ce qui concerne l'accès au juge prud'homal. Je ne suis pas là pour encourager ou pousser à la saisine des juges, mais je pense que devant l'échec des procédures d'action de groupe, d'action de substitution en droit du travail, d'action collective des syndicats ou en exécution d'une convention collective, l'on observe aujourd'hui que le contentieux prud'homal est majoritairement un contentieux de cadres en fin de carrière. Ce sont les chiffres des dernières



*études qui le montrent à travers une chute du contentieux prud'homal qui est passé en dix ans de 200 000 à 100 000 affaires, qui en outre changent de forme et ne traite pas les questions des salariés dans l'entreprise alors même que la discrimination et le harcèlement perdurent ; c'est pourquoi ces questions doivent être traitées, non pas en repoussant les délais de prescription, mais par un traitement pendant le temps où les difficultés se présentent.*

*Bien sûr, cela ne signifie pas qu'il faut faire des procès, mais simplement qu'il y a une vraie articulation pour que, si l'on a besoin du juge, l'on réfléchisse à la demande de justice autant qu'à l'offre de justice.*

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci à tous. Nous sommes arrivés au terme de notre deuxième table ronde. Je remercie encore une fois nos trois intervenants et le public pour sa participation active à notre séance, et clôture les débats.





## Troisième table ronde

---

# Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes

### Sommaire

Actes de la table ronde.....	99
------------------------------	----





# Acte – Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l'enjeu des enquêtes

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Nous terminons nos entretiens avec la troisième et dernière table ronde relative aux relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires, pour traiter plus précisément de l'enjeu des enquêtes.

Pour évoquer ce sujet, j'ai l'honneur et le plaisir de recevoir trois intervenants : Mme Marie Lieberherr, directrice de la protection des droits-affaires judiciaires du Défenseur des droits, ancienne magistrate, anciennement juge d'application des peines, juge des enfants, cheffe du bureau de l'application des peines à la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, cheffe du Pôle défense des droits des enfants, et qui à ces nombreux titres bénéficie d'une riche expérience axée sur les relations, la diversité, et la richesse des ressources humaines au sein du Défenseur des droits ; M. Yves Badorc, procureur à Metz depuis 2021, anciennement procureur adjoint à Paris section presse, lutte contre la haine en ligne et ancien chef du Service d'accès au droit et d'aide aux victimes (SADDAV), et actuel membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ; et maître Slim Ben Achour, avocat à la Cour spécialisé en matière de discrimination, de relations du travail et dans les relations police-population, lequel est intervenu dans plusieurs dossiers relatifs au contrôle au faciès, la célèbre affaire des femmes de chambre à l'Ibis Batignolles<sup>123</sup>, l'affaire des Chibanis<sup>124</sup> et qui va pouvoir alimenter notre réflexion d'éléments très concrets.

Pour traiter de cette thématique, « l'enjeu des enquêtes », comme pour les deux premières séances, l'idée est de commencer par s'interroger sur l'objet de la table ronde : qu'est-ce qu'une enquête ? De prime abord, cela peut paraître évident, pourtant cela ne l'est pas vraiment tant la manière d'envisager les enquêtes est différente selon qu'il s'agit du volet pénal ou civil.

Nous verrons ensuite l'utilité de ces enquêtes pour le Défenseur des droits selon que ces dossiers créent des précédents qui dépassent les cas particuliers, ou que le litige ne concerne qu'une seule personne.

Enfin, nous poserons la question (délicate) de l'articulation de l'enquête du Défenseur des droits avec l'enquête judiciaire. Parce qu'il faut pouvoir agir en

---

123 En 2019, une trentaine de personnes travaillant à l'hôtel Ibis Clichy-Batignolles à Paris se mettent en grève pour dénoncer les conséquences physiques de leur travail, ainsi que leur précarité.

124 848 chibanis ont accusé la SNCF de discrimination en raison de leurs origines.



bonne intelligence, il convient de coopérer pour éviter que les enquêtes empiètent les unes sur les autres, ou que l'on soit finalement empêché d'enquêter.

Commençons avec la première séquence qui porte sur la manière dont on conçoit l'enquête. Pour cela, je donne la parole à Mme Marie Lieberherr pour présenter la conception de l'enquête côté Défenseur des droits, en rappelant que cela est régi par les articles 18 et suivants de la loi organique du 29 mars 2011 où le mot « enquête » n'apparaît pas souvent car lui est préféré le terme « vérification ».

---

**Marie Lieberherr**

*Directrice de la protection des droits, affaires judiciaires du Défenseur des droits*

### **L'enquête du Défenseur des droits**

Dans les articles 18 à 23 de la loi organique du 29 mars 2011, le terme « enquête » n'est pas utilisé, la loi parle de « moyen d'information » du Défenseur des droits<sup>125</sup>. Cependant, en interne, nous parlons d'enquête, parfois d'instruction, pour désigner cette phase dans le traitement des réclamations qui nous parviennent où nous allons mettre en œuvre nos moyens d'information, car les éléments dont nous disposons (donnés par le réclamant ou le témoin en matière de déontologie des forces de sécurité) sont insuffisants pour conclure à l'existence d'une atteinte à un droit, d'une discrimination, d'un manquement déontologique des forces de sécurité, ou encore du statut de lanceur d'alerte.

Si nous considérons que les premiers éléments dont nous disposons justifient qu'on aille plus loin, car bien qu'insuffisants ils sont néanmoins pertinents, il nous faut rechercher les informations supplémentaires nécessaires à l'exercice de notre mission.

Il est important de noter que la décision de mettre en œuvre ces moyens d'information n'induit en rien ni la suite des événements, ni l'issue du traitement de la réclamation qui nous est soumise. Ces moyens d'information nous permettent d'établir ou non notre constat et, à partir de là, si le manquement est établi, de faire le choix le plus opportun pour le règlement du litige et/ou pour l'intérêt général, du moyen d'intervention que nous allons décider de mobiliser pour garantir le respect des droits, à savoir : médiation, recommandations, observations en justice, ou saisine de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

Il est également important de noter que la mise en œuvre de pouvoirs d'enquête n'implique pas forcément que l'on fera des observations en justice par exemple, notamment parce que l'on peut faire une médiation à l'issue d'une enquête.

Cette phase appelée « enquête » souligne l'importance des moyens donnés par le législateur à notre institution, et illustre le pouvoir qu'il a souhaité nous accorder.

---

<sup>125</sup> Chapitre II : Dispositions relatives aux moyens d'information du Défenseur des droits (articles 18 à 23), loi organique du 29 mars 2011.



Ces pouvoirs sont les suivants :

- le Défenseur des droits peut demander des explications, des informations, ou des pièces utiles à l'exercice de sa mission à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. Il peut entendre toute personne dont le concours lui apparaît utile et recueillir, sur les faits portés à sa connaissance, toute information nécessaire. Il peut s'adresser à un champ d'interlocuteurs extrêmement large. Ni le secret professionnel, ni le secret médical, ni le secret de l'instruction, ni celui de l'enquête ne peuvent lui être opposés. Il a la possibilité, s'il n'obtient pas les éléments sur une première demande, de mettre en demeure pour obtenir les éléments demandés et de saisir, si nécessaire, le juge des référés qui prononcera toute mesure utile pour qu'il y parvienne ;

- le Défenseur des droits peut faire des vérifications sur place, en se rendant dans les locaux privés ou administratifs, pour opérer ce que l'on n'appelle pas simplement une visite mais une vérification, qui ne peut pas nous être refusée, afin de dresser des constats ; l'autorisation d'accès auxdits locaux se faisant le cas échéant sous le contrôle du juge des libertés et de la détention.

Rappelons que le refus de transmettre les éléments sollicités ou de se soumettre aux convocations du Défenseur des droits est un délit d'entrave puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, ainsi que l'a institué le législateur<sup>126</sup>.

Rappelons également, dans le passage consacré par la loi organique aux moyens d'information de l'institution, que le Défenseur des droits peut demander au vice-président du Conseil d'État ou au Premier président de la Cour des comptes de faire procéder à toutes études<sup>127</sup>. Il peut également demander au ministre de donner instruction aux corps de contrôle d'accomplir toute vérification ou enquête<sup>128</sup>.

Rappelons enfin, et cela rejoint ce que disait Mme Amrani-Mekki sur la diversité de ce que l'on met derrière le terme d'« enquête », que l'on mène aussi des enquêtes de type « accès aux droits » qui sont des études, des enquêtes, des rapports, des recherches qui ne s'inscrivent pas *stricto sensu* dans les moyens d'information tels que définis par la loi organique de 2011, mais qui vont venir alimenter les analyses réalisées en complément des enquêtes que je viens de décrire.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. En miroir, nous allons voir que l'enquête judiciaire n'a pas le même objet, ni la même finalité. M. le procureur, vous avez la parole pour évoquer ce point.

---

126 Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, article 12.

127 Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, article 19.

128 *Ibid.*, article 18.



Merci. Avant de détailler ce que l'on entend par « enquête pénale », même si je pense que tout le monde voit à peu près de quoi il s'agit, je souhaiterais rappeler, parce que je viens d'une juridiction du fond, quelles sont les relations qui peuvent exister entre le Défenseur des droits et un tribunal judiciaire, que ce soit avec les délégués locaux du Défenseur des droits ou avec le niveau central.

### ***La question de l'accès aux droits***

En fait, le procureur de la République, et de manière générale le juge, a deux points d'entrée :

- l'un est très important et concerne la question de « l'accès aux droits ». Je me plais toujours à rappeler la loi du 18 novembre 2016 sur la modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>129</sup> qui a instauré l'article L. 111-2 du code de l'organisation judiciaire qui indique que « *le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice* »<sup>130</sup>.

L'on pourrait penser que l'on s'éloigne du sujet de l'enquête, mais pas vraiment car l'un des premiers actes d'enquête peut-être la prise de la plainte. Or qui dit plainte dit accueil, et derrière les questions d'accueil, au tribunal, dans un commissariat ou dans une brigade de gendarmerie, se pose la question de l'accès aux droits.

Ce qui relève de l'administration de la justice, ce qui permet à un justiciable ou à une victime d'aller faire valoir ses droits, c'est-à-dire concrétiser ce « droit au recours », suppose d'avoir cette vision de la justice comme étant avant tout la capacité offerte de concrétiser des droits. Cette idée-là permet aussi de rappeler que le procureur de la République, comme chef d'une juridiction, lorsque le tribunal est siège du département, est vice-président, ce qui est mon cas (à Metz), du Conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD).

Ce sont là les premiers échanges et premières relations habituels que peuvent avoir un juge et un procureur avec le Défenseur des droits, à travers la relation qui existe au sein des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Il ne faut pas le négliger, car c'est en abordant les questions d'accueil, les conditions dans lesquelles l'on peut accueillir un justiciable ou une victime dans un commissariat ou dans une brigade de gendarmerie, que l'on favorise une enquête pénale de qualité en permettant ainsi le recueil de la parole. Derrière cette question fondamentale et théorique de l'accès au droit se trouve concrètement la façon dont on peut permettre aux personnes de faire valoir leurs droits et d'être écoutées.

Mais ce qui nous intéresse est, bien sûr, l'activité juridictionnelle. Sur ce point, la relation avec le Défenseur des droits est encadrée aussi bien par la Constitution, la loi, le décret, mais également une dépêche du 25 novembre 2016 du ministère

---

129 Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

130 « *Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. / Sa gratuité est assurée selon les modalités fixées par la loi et le règlement.* » (article L. 111-2).



de la justice<sup>131</sup> qui s'adresse aux procureurs généraux et aux procureurs de la République, et qui rappelle dans quelles conditions doit s'inscrire la relation entre les procureurs de la République, les juridictions et le Défenseur des droits.

### ***Les référents au sein des parquets***

Cette dépêche est surtout descriptive. Elle rappelle quelles sont les prérogatives, les attributions, mais aussi les rôles réciproques des autorités judiciaires et du Défenseur des droits, sans entrer dans les modalités ou l'articulation qui peut exister entre l'enquête du Défenseur des droits et l'enquête judiciaire, puisque vont être évoqués la communication (qui doit exister entre le tribunal, le procureur et le Défenseur des droits), le traitement des signalements, la possibilité de demander un avis, ou encore les observations qui peuvent être formulées devant les juridictions.

Cette dépêche introduit un point important, mais je pense que l'on y reviendra : la désignation dans les juridictions, notamment au sein des parquets, de référents qui doivent être la courroie de transmission, ou le point d'entrée du Défenseur des droits lorsqu'il est question d'adresser un signalement, ou de faire valoir des observations.

Dans le fonctionnement des parquets, j'ai recensé actuellement plus de 23 contentieux ou thématiques pour lesquels un référent doit être désigné : référent cybercriminalité, référent discrimination, etc. Dans ces conditions, on peut parfaitement imaginer que la notion de référent risque d'être variable selon la taille des parquets.

Ainsi, par exemple, au parquet de Paris avec plus de 130 magistrats, un procureur adjoint a vocation à en être le point d'entrée. Mais au parquet de Bar-le-Duc, comme dans beaucoup d'autres parquets, il n'y a que trois magistrats, chacun d'eux va se retrouver référent de plusieurs thématiques, ce qui ne facilite pas les réponses à apporter, et rend plus difficile la relation avec le Défenseur des droits et la réponse concrète à apporter à ses sollicitations.

D'un point de vue pratique, la relation concerne aussi les réclamations et les signalements. Dans ce contexte, je me suis livré à une petite analyse statistique. En trois ans d'exercice à Metz, j'ai eu à connaître dix signalements du Défenseur des droits, et sur les quatre missions originelles qui nous intéressent (protection de l'enfance, discriminations, violences « illégitimes », et rapport et droits des administrés) se retrouvent : 40 % des signalements relevant de réclamations ou de demandes liées aux suites d'une plainte déposée, 10 % d'un sujet de discrimination, 10 % de la protection de l'enfance, et 40 % de faits de violences « illégitimes », de dénonciation, d'usage d'armes ou de violence exercée au sein de l'administration pénitentiaire et des difficultés rencontrées lors d'un contrôle d'identité.

---

131 Garde des Sceaux, ministre de la justice, dépêche du 25 novembre 2016, CRIM-AP n° 2015-0013-P15. Cette dépêche rappelle les dispositions de la loi organique organisant les relations du Défenseur des droits avec les autorités judiciaires et encourage les parquets généraux à signer des protocoles avec l'institution.



Dans cette analyse, on s'aperçoit clairement que le chiffre le plus important relève de l'administration de la justice au sens général. Tout le monde sait que lorsqu'une plainte est déposée, c'est le fonctionnement de la justice qui est en cause.

Je précise par ailleurs que dans trois des saisines, il y a eu des autorisations d'instruire – c'est ce qui nous intéresse – dont je préciserai ensuite les conditions : ce qui me fait autoriser ou non l'instruction, et/ou la possibilité d'enquêter pour le Défenseur des droits.

### ***Le but de l'enquête***

Pour terminer sur le but de l'enquête, je ferai quelques brèves observations :

Sur une affaire donnée, la matière brute est la même – les journalistes parlent de « base factuelle » –, et l'on va aborder les mêmes faits.

En revanche, l'objet de l'enquête ne sera pas le même. L'objet de l'enquête pénale, pour épouser la définition de la police judiciaire, est de constater des infractions, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte avant la mise en mouvement de l'action publique (traduire une personne devant une juridiction). Il s'agit d'imputer une infraction à une personne qui en répondra devant, un tribunal, le cas échéant.

Dans ce cadre, les interactions et la communication avec le Défenseur des droits sont parfois importantes. En effet, cela permet de s'attacher aux conditions dans lesquelles l'infraction est commise (contexte), ce que l'on pourrait appeler le terrain favorable ou des éléments structurels, c'est-à-dire tout ce qui relèverait d'une approche plus systémique. Les avis et les observations du Défenseur des droits peuvent nourrir, voire enrichir l'enquête pénale (par exemple, en matière de discrimination).

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. Les enquêtes ont des objets différents, des temporalités différentes, mais que l'on parle d'enquête au pénal ou au civil, ce qui importe avant tout est la recherche de la preuve.

Or le droit à la preuve émerge depuis un arrêt de la Cour de cassation du 5 avril 2012<sup>132</sup>. *Idem non esse et non probari* disait-on autrefois (c'est la même chose de ne pas avoir de droit et de ne pas le prouver), ce qui conduit à faire de l'accès à la preuve un élément essentiel de l'effectivité des droits. Sur ce point, je donne la parole à maître Ben Achour.

---

132 Ccass, ch. civ., 5 avril 2012, pourvoi n° 11-14.177, publié au bulletin.



**L'utilité de l'enquête pour le Défenseur des droits et dans certains dossiers qui dépassent le cas particulier et le litige précis qui concerne une personne**

Merci Madame. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à cette rencontre sur le Défenseur des droits et le juge.

Cela a été souligné précédemment : l'enquête est un élément très important, car elle permet d'établir les faits, de trouver des preuves et donc de révéler les pratiques ou les politiques qui posent problème, notamment en matière de discrimination. Elle permet donc de faire craquer l'opacité qui voile ces pratiques et ces faits, parce que les acteurs, privés ou publics, sont en général conscients de ces pratiques et des différences de traitement ou des discriminations qu'ils causent.

Souvent, les avocats abordent les dossiers de discrimination à travers une acception assez extensive de l'enquête et de l'action du Défenseur des droits. L'avocat saisit le Défenseur des droits, et n'a de nouvelles en général qu'au moment des observations de ce dernier. C'est pourquoi il est important que s'établisse entre eux une relation de confiance, notamment lorsque l'enquête est confidentielle ou qu'elle nécessite – c'est le grand avantage du Défenseur des droits par rapport à la pratique du droit – des expertises.

Je pense, par exemple, à une affaire liée à une société sous-traitante de la SNCF dans laquelle l'expert a mis en lumière les rapports de domination sexués au sein de brigades d'entretien où les hommes avaient davantage de chances de se retrouver du côté des chefs de groupe et les femmes du côté de « l'aspirateur ou des toilettes ». C'est typiquement le type d'enquête sociologique contextualisée dont on ne profite pas souvent lorsque l'on fait appel à un juge, voire au conseil des prud'hommes qui n'est pas équipé pour ce type d'enquête.

Il faut se rappeler que le travail sur le caractère discriminatoire des contrôles d'identité a commencé en 2011, dès l'entrée en fonction du Défenseur des droits. Ce travail a été complété en 2012 par un séminaire très important où ce dernier avait invité toutes les polices du monde, y compris la police française<sup>133</sup>. La somme de ces entretiens, observations et analyses a donné lieu à un rapport publié fin 2012 par le Défenseur des droits<sup>134</sup>.

En termes d'expertise, d'acte et de recherche, le Défenseur des droits a réalisé de nombreuses enquêtes qui sont indispensables dans les dossiers que l'on présente devant les juridictions, et pour ce qui me concerne devant le Conseil des prud'hommes, qu'il s'agisse de discrimination raciale, d'accès à l'éducation pour les gens du voyage ou les roms, etc.

---

<sup>133</sup> Défenseur des droits, séminaire international « contrôles d'identité et relations police-public : pratiques de polices dans d'autres pays », Paris, 8 octobre 2012.

<sup>134</sup> Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012.



### ***L'effet déclencheur du Défenseur des droits***

Il doit être noté que lorsque le Défenseur des droits réalise ses propres rapports, enquêtes, ou évaluations, il provoque souvent le même type d'étude dans d'autres institutions. C'est ce que j'appelle *l'effet déclencheur* de l'enquête du Défenseur des droits. Et ce mimétisme se retrouve également auprès d'autres institutions françaises. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes a révélé, en 2023<sup>135</sup>, juste après la décision du Conseil d'État sur les contrôles au faciès<sup>136</sup>, l'existence de plus de 32 millions de *contrôles piétons* en 2021<sup>137</sup>.

C'est quelque chose d'indispensable dans un cadre judiciaire français qui, même en matière de discrimination, est fait pour des rapports individuels. C'est la raison pour laquelle nous avons, et pas simplement l'avocat que je suis, une conception très large de l'enquête réalisée par le Défenseur des droits.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

C'est peut-être tout l'intérêt qu'il y a à ne pas définir. Ce qui est intéressant dans vos propos est d'entendre qu'il ne s'agit pas d'une enquête au service de l'avocat, mais au service des droits fondamentaux ; une enquête qui peut prendre des formes différentes : études sociologiques, rapports académiques, etc.

Je vous redonne la parole, car le second point de notre séance vise à traiter de l'utilité de l'enquête ; une enquête qui prend des formes différentes et se distingue par son objet et sa temporalité. Pour l'avocat que vous êtes, quelle utilité voyez-vous à l'enquête dans le cadre d'une procédure ?

---

**Slim Ben Achour**

*Avocat au barreau de Paris*

En remarque liminaire, je souhaiterais préciser que les rapports réalisés par le Défenseur des droits, et de façon générale toutes ses productions éditoriales, sont une mine d'informations. Ces écrits sont d'autant plus utiles qu'ils permettent souvent de lever des méconnaissances ou des incompréhensions que l'on peut avoir vis-à-vis de l'organisation socio-économique, et de replacer les choses dans un contexte historique et/ou organisationnel.

Pour en revenir à votre question, je vois au moins quatre utilités aux enquêtes du Défenseur des droits.

---

135 Cour des comptes, *Les contrôles d'identité - Une pratique généralisée aux finalités à préciser*, rapport public thématique, décembre 2023.

136 CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836, Rec.

137 « *Les travaux de la Cour (...) permettent d'établir qu'en 2021, la gendarmerie nationale a contrôlé environ 20 millions de personnes, dont 8,3 millions au titre d'un contrôle routier et que la police nationale a réalisé la même année de l'ordre de 27 millions de contrôles d'identité, dont 6,6 millions de contrôles routiers. Cela représente, en tout, de l'ordre de 47 millions de contrôles en 2021 – soit environ neuf contrôles en moyenne par patrouille et par jour.* » (Cour des comptes, rapport public thématique 2023 préc., p. 31).



## 1. L'obtention des preuves et des indices

L'obtention des preuves et des indices relève traditionnellement de l'office du juge, celui-ci ayant des pouvoirs d'instruction. On peut donc *a priori* devant un juge obtenir des preuves, d'autant plus que ces éléments permettent très souvent de déterminer la réparation intégrale du préjudice. Ainsi, par exemple, on peut penser à la nécessité de disposer des bulletins de salaire des hommes dans une entreprise lorsqu'une femme considère faire l'objet d'une discrimination en raison de son sexe ; ces mêmes bulletins de salaire étant aussi des éléments indispensables pour évaluer une évolution de carrière, notamment pour des femmes ayant eu des enfants.

Mais compter sur le juge est compliqué. Dans ce contexte, s'est développé – j'y reviendrai – grâce au Défenseur des droits ce que l'on voit dans les séries américaines, à savoir le « *pre-trial discovery* »<sup>138</sup> qui consiste à demander au juge de faire des injonctions visant à communiquer des pièces indispensables au rétablissement de l'égalité.

Disant cela, je suis conscient d'être un peu dur avec les magistrats, non seulement parce que la réglementation antidiscriminatoire est en France relativement récente, mais aussi parce qu'il existe une difficulté en général à appréhender la notion de discrimination pour ceux éduqués en France, le principe d'égalité formelle étant naturellement plus compréhensible.

En effet, la discrimination renvoie à un autre imaginaire que l'égalité : celui de « minorités à protéger » qui n'est pas très compatible avec nos fondamentaux culturels. D'ailleurs, sur ce point, je renvoie à une étude à laquelle a participé la professeure Mercat-Bruns sur l'appréhension par les magistrats de la notion de discrimination<sup>139</sup>, ainsi qu'à un colloque de 2020 sur la discrimination où le procureur général près la Cour de cassation constatait l'absence de condamnation pénale en matière de discrimination<sup>140</sup>.

À cet égard, il me souvient d'un mot du bâtonnier Tiennot Grumbach<sup>141</sup> qui disait, notamment pour aller chercher les preuves dans une entreprise, quand il se présentait devant un conseil de prud'hommes et un bureau de conciliation : « *Il faut abandonner ce code de procédure « pénarde ». Il faut aller se battre avec*

138 « Phase d'investigation et d'instruction préalable au procès civil ou commercial, essentielle pour toute action en justice aux États-Unis, faisant obligation à chaque partie de divulguer à l'autre tous les éléments de preuve pertinents au litige dont elle dispose, même si elles lui sont contraires, quelles que soient leur localisation et leur forme. Sont ainsi exclues les communications d'informations dans le cadre d'affaires pénales. Le périmètre de ces échanges d'informations peut être très large et le refus de communication peut aboutir à un jugement défavorable à la partie s'opposant à cette communication » (source : CNIL, délibération n° 2009-474 du 23 juillet 2009 portant recommandation en matière de transfert de données à caractère personnel dans le cadre de procédures judiciaires américaines dite de « Discovery »).

139 M. Mercat-Bruns, J. Perelman, D. Borrillo, L. Cluzel-Metayer, J. Pélabay, et al., *Les juridictions et les instances publiques dans la mise en œuvre de la non-discrimination : perspectives pluridisciplinaires et comparées*, note de synthèse [Rapport de recherche] Sciences Po (École de droit/CNRS, Cevipof), Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA), 2016.

140 Cour de cassation, colloque « *Les discriminations* », 20 novembre 2020.

141 Étienne Claude Grumbach, dit Tiennot Grumbach (1939-2013), avocat travailliste français, ancien bâtonnier du barreau de Versailles.



*cette possibilité d’instruction réservée aux magistrats, surtout en matière de discrimination, de changer les choses ».*

Sur ce point, le Défenseur des droits nous a beaucoup aidés avec une décision-cadre de 2022 qui, en réalité, est un guide sur la production forcée de preuves<sup>142</sup>.

## **2. Le rétablissement de l’égalité des armes dans le cadre du procès équitable**

Le Défenseur des droits contribue à l’égalité des armes. Pour creuser ce sujet, je renvoie aux travaux du professeur Marc Galanter de l’université du Wisconsin aux États-Unis, qui fait une analogie avec le jeu<sup>143</sup> avec, devant des juges, des joueurs professionnels (assureurs, policiers, avocats rompus à ce type d’exercice) et, de l’autre côté, des personnes vulnérables aidées d’avocats souvent généralistes, parfois perdus dans les dossiers.

Ainsi, le Défenseur des droits permet aux « joueurs occasionnels » qui se retrouvent devant les juges, sans atteindre le niveau du « joueur régulier », d’arriver au moins avec quelqu’un qui leur permet d’avoir sur le sujet une enquête et/ou des observations, réduisant ainsi (parfois complètement) l’asymétrie de situation et permettant au juge de prendre la mesure du dossier.

## **3. La lutte contre les stéréotypes et les biais**

Pour évoquer ce point, je pense à un dossier auquel le Défenseur des droits est attaché. Il s’agit d’une jeune fille de 15 ans qui est formée dans le plus grand club de football du monde, qui se trouve être en France. Or ce club ne traite pas de la même façon garçons et filles à l’académie de football, considérant paradoxalement et pour les besoins de la cause que ce jeu n’est pas fait pour les filles. Le Défenseur des droits fait une enquête et expose à la Fédération française de football (FFF) ainsi qu’à ce club que le football est aussi un sport pour les filles, et que le droit protège de la même façon les deux sexes malgré une décision en référé d’un juge qui dit qu’en la matière il existe un vide juridique.

Dans cette affaire, l’on voit très clairement qu’une forme de croyance ou de biais tombe. Pour toutes ces raisons, je trouve que le Défenseur des droits est utile.

Par ailleurs, je le dis comme je le pense même si cela est controversé, le président Sommer y a fait référence précédemment, l’affaire du foulard islamique dans la profession d’avocat à la Cour crée une situation compliquée. Il est désormais très difficile pour une jeune femme voulant travailler, quel que soit le domaine, d’être libre de garder son foulard.

---

142 Défenseur des droits, décision-cadre n° 2022-139 du 31 août 2022 relative aux conditions d’accès à la preuve de la discrimination en matière civile. Voir également : décision-cadre n° 2025-019 du 5 février 2025 relative à des recommandations générales destinées aux employeurs publics et privés concernant les enquêtes internes réalisées à la suite de signalement pour discrimination.

143 Selon cet auteur, le « jeu judiciaire » a tendance à tourner à l’avantage de ceux qui en font usage de manière fréquente et qui, de ce fait, le maîtrisent mieux (compagnies d’assurance, grandes entreprises, procureurs, etc.) face à des particuliers utilisateurs occasionnels de la justice. Voir : Liora Israel, « Injustices de la Justice ? Autour de Marc Galanter », in *Droit et Société*, 2013/3, n° 85, éd. LGDJ.



#### 4. La problématique des discriminations structurelles

Enfin, le dernier point à noter est que pour attaquer la problématique des discriminations structurelles, institutionnelles et systémiques, l'on est très heureux d'avoir à ses côtés le Défenseur des droits, parce que ce dernier a beaucoup produit sur le sujet, notamment en matière d'actions de groupes.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Ce qui est intéressant est de mettre en exergue les stratégies probatoires de l'avocat. Il peut s'appuyer sur les productions du Défenseur des droits et essayer de susciter des enquêtes ou des mesures d'investigation. Ces productions peuvent aussi servir à soutenir une demande de mesure d'instruction *in futurum* (article 145 du code de procédure civile)<sup>144</sup>.

Pour développer l'utilité de ces moyens d'information, côté Défenseur des droits, je donne la parole à Mme Lieberherr.

---

**Marie Lieberherr**

*Directrice de la protection des droits, affaires judiciaires du Défenseur des droits*

#### **Articulation de l'enquête du Défenseur des droits et de l'enquête judiciaire**

L'enquête, pour le Défenseur des droits, est un moyen qui nous est donné pour exercer nos missions. C'est ce à quoi on pense lorsque nous réfléchissons à la façon dont nous allons enquêter dans un dossier. L'on va réfléchir à ce que l'on cherche et à l'objectif poursuivi dans le cas d'espèce.

Le premier objectif, la première utilité que l'on a en tête est d'établir les faits nécessaires à notre analyse qui va être destinée à dire, par exemple, en matière de lutte contre les discriminations et de contrôle de la déontologie des forces de sécurité, s'il y a discrimination au sens des dispositions civiles et/ou au sens du code pénal, ou encore s'il y a manquement à la déontologie.

Ainsi, selon les situations, l'on va décider s'il nous est utile de demander des informations, documents, procédures judiciaires, explications, rapports, comptes-rendus, ou enregistrements vidéo. L'on pourra aussi faire des auditions, et éventuellement effectuer des vérifications sur place. Tout cela favorise l'accès à la preuve puisque, effectivement, c'est tout l'enjeu.

---

144 « S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé. / La juridiction territorialement compétente pour statuer sur une demande formée en application du premier alinéa est, au choix du demandeur, celle susceptible de connaître de l'affaire au fond ou, s'il y a lieu, celle dans le ressort de laquelle la mesure d'instruction doit être exécutée. (...) » (article 145 du CPC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2025).



Dans ce contexte, on va donc recueillir ces éléments qui nous apparaissent nécessaires et on va les soumettre au contradictoire pour obtenir des réactions, des explications, souvent par courrier, parfois au cours des auditions, pour étayer notre enquête et notre analyse, mais sans jamais communiquer tels quels les éléments que nous aurons obtenus. Il est important d'insister sur ce point, car personne, ni le réclamant, ni le mis en cause, qu'il s'agisse d'une personne physique, d'un agent, ou d'une administration, n'a accès aux documents obtenus dans le cadre de notre enquête qui viennent constituer le dossier du Défenseur des droits.

Lorsque l'on a obtenu les éléments nécessaires, que l'on a pu avancer dans notre analyse et que l'on a finalement conclu à un manquement – sachant sinon que dans le cas contraire on clôture simplement le dossier en expliquant pourquoi –, on va établir une note, qui n'existe pas dans la loi organique, mais qui est notre façon de mettre en œuvre le principe du contradictoire, une note soumise au contradictoire qui récapitule les éléments de faits et notre analyse, pour permettre à la personne mise en cause soit d'apporter de nouveaux éléments de faits, soit de contester avec des arguments notre analyse, avant que l'on prenne notre décision. On peut décider, à la suite de cela, que nous sommes convaincus, soit par des éléments de faits, soit par des éléments d'analyse et renoncer à conclure à un manquement.

Il y a une autre utilité à notre enquête, que l'on a déjà beaucoup abordé au cours de ces entretiens, qui va différer vraiment de l'enjeu de l'enquête judiciaire, c'est celle d'aller plus loin que les seuls faits qui nous sont soumis pour mettre en lumière, par exemple, d'éventuelles pratiques discriminatoires plus générales instituées dans une société donnée, ou d'éventuelles pratiques de contrôle d'identité discriminatoires dans un service de police ou de gendarmerie au-delà des faits précis qui ont constitué la saisine initiale.

L'objectif de notre enquête est aussi d'aller plus loin que les seuls faits qui pourraient revêtir une qualification pénale, en prenant en compte la globalité de la situation qui nous est soumise, sans nous limiter ; puisque les termes de la saisine et de la réclamation du Défenseur des droits ne viennent pas limiter le champ de notre intervention, puisque le champ de notre intervention est déterminé par nos missions.

C'est, par exemple, le cas dans l'examen de l'affaire Traoré<sup>145</sup> : au-delà du cœur de notre enquête qui portait sur l'usage de la force ayant pu entraîner le décès de l'individu en question, nous avons enquêté sur la manière dont il avait été interpellé, puis sur la façon dont il avait été pris en charge et enfin sur la manière dont la famille avait été informée du décès. On prend une situation dans sa globalité pour en examiner les différentes facettes au regard des obligations déontologiques des forces de sécurité.

C'est aussi le cas, par exemple, dans une situation complètement différente, à partir d'une situation individuelle d'une étudiante dans une université qui se plaignait de harcèlement sexuel ; où l'on a enquêté sur l'effectivité du dispositif

---

<sup>145</sup> Affaire judiciaire française qui a pour origine le décès, en 2016, d'Adama Traoré, 24 ans, après son interpellation à Beaumont-sur-Oise, alors qu'il tentait de fuir un contrôle concernant son frère aîné.



de lutte anti-discriminations mis en place au sein de cette université, et l'on a pu faire des recommandations plus générales au-delà des faits qui nous étaient soumis.

Dans le même sens, il peut aussi nous arriver de ne pas être en mesure d'établir les faits. C'est-à-dire qu'en dépit de notre enquête, l'on n'est pas en mesure de conclure à un manquement.

Pour autant, et peut-être contrairement à ce qui va venir clore l'enquête judiciaire par un classement sans suite, nous concernant l'on va examiner s'il n'existe pas des manquements qui seraient à l'origine de l'impossibilité d'établir ces faits et, par suite, qui entraveraient l'exercice de notre mission, voire celle du juge de remplir son office. Ainsi, par exemple, en matière de déontologie de la sécurité, lorsque l'on n'arrive pas à établir les faits, on va souvent relever des défauts dans la qualité des comptes-rendus professionnels – ce qui est souvent le cas dans l'administration pénitentiaire –, dans le déclenchement des caméras piétons par les forces de l'ordre, ou dans le port du numéro RIO qui ne permet pas d'identifier l'agent de police, ou encore des non-conservations d'enregistrements vidéo, etc. ; et l'on va travailler là-dessus pour pouvoir, au-delà du fait de constater que l'on ne peut pas relever un manquement individuel, aller plus loin pour faire des recommandations destinées à répondre aux défaillances de l'administration dans le contrôle de ses agents.

De la même façon, en matière de discrimination dans l'emploi, il nous arrive régulièrement de constater que l'on ne peut pas établir les faits en raison d'un défaut de déclenchement ou d'une mauvaise réalisation de l'enquête interne suite au signalement qui a été fait ; ce qui porte atteinte évidemment à la lutte contre les discriminations de manière plus générale.

Donc, l'enquête du Défenseur des droits poursuit un objectif qui se distingue de celui de l'enquête judiciaire, même si ces deux enquêtes sont amenées à se nourrir l'une de l'autre dans le souci que soit remplie, bien évidemment, l'œuvre de justice, mais aussi les missions spécifiques du Défenseur des droits, notamment la lutte contre les discriminations, et, de contrôle externe des forces de sécurité qui lui sont assignées.

Pour conclure, je dirais que les éléments de l'enquête du Défenseur des droits sont utiles à l'institution judiciaire. Pour donner un exemple puisé dans l'actualité récente, et cité à plusieurs reprises, car on a sorti cette décision-cadre hier, nous avons élaboré cette décision-cadre sur la procédure de signalement et d'enquête interne en matière de discrimination dans l'emploi. C'est un travail issu de multiples enquêtes que l'on a mises en œuvre dans des situations individuelles, et qui nous ont permis petit à petit de construire un constat plus général, d'élaborer des recommandations ; un travail dont le premier objectif est d'être utile aux employeurs et de leur permettre de lutter contre les discriminations, mais qui sera utile aussi aux juridictions parce que cela rentre vraiment dans le cœur du sujet de l'enquête interne et de l'obligation de protection qui incombe à l'employeur.



---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Même si ce n'est pas une enquête judiciaire, même si ce n'est pas dans le cadre d'un procès, la démarche respecte les garanties procédurales pour une légitimité du résultat. Ces enquêtes sont extrêmement utiles. Quelle est la vision du parquetier ? Est-ce que cela nourrit vos éléments d'enquête ?

---

**Yves Badorc**

*Procureur de la République du tribunal judiciaire de Metz*

Pour répondre à cette question, il faut reprendre les deux mots qui sont peut-être revenus le plus souvent dans la bouche de ceux qui étaient à notre place auparavant : « concurrence » et « complémentarité ». Le mot de complémentarité est celui qui est, je crois, apparu le plus souvent. J'en ajouterai un, en me référant à l'article 23 de la loi organique, celui de « subsidiarité », car lorsqu'il y a une enquête pénale, l'enquête du Défenseur des droits est soumise à l'autorisation soit du procureur de la République, soit du juge d'instruction.

Si je parle de concurrence, on a bien compris que dans le paysage de la défense des droits et libertés, il y a eu le Défenseur des droits ; mais si j'élargis la réflexion on voit que l'enquête elle-même est un champ concurrentiel, car tout le monde s'intéresse à des situations ou des événements. C'est l'enquête journalistique, celle de l'association, celle du Défenseur des droits et, au milieu de tous ces enquêteurs, il y a le procureur de la République qui, lui-même, doit diriger son enquête. Mais la grande différence entre la relation qui peut exister avec les autres « enquêteurs » est qu'il y a une relation institutionnalisée entre le Défenseur des droits et le procureur de la République à travers les textes ; c'est donc une concurrence qui n'est pas antagoniste et qui renvoie justement à la complémentarité de leurs missions respectives.

J'aurais tendance aussi à mettre un petit peu en perspective la complémentarité à travers un double mouvement que l'on peut observer :

- en premier lieu, celui de la contractualisation de l'action publique ; cela a été évoqué précédemment lorsque l'on a évoqué la contractualisation de la procédure pénale. Certes, le Défenseur des droits est une institution, une autorité qui a rang constitutionnel, cependant au regard de l'enquête même si le Défenseur des droits n'est pas l'émanation de la société civile, il s'en rapproche suffisamment pour atteindre une idée de justice un peu plus collaborative et moins verticale.

- en second lieu, la défiance ou la méfiance, voire le rejet, envers la justice. Dans ce contexte, la tentation est de rechercher une solution en dehors de la justice. C'est en cela que le Défenseur des droits est utile, pas simplement à l'enquête, mais au procureur de la République ou à la justice, parce que l'on a beaucoup évoqué le rôle du Défenseur des droits pour savoir si on le qualifie d'*amicus curiae*,



d'institution *sui generis* ; mais du point de vue de l'enquête, il est « le tiers garant » d'un fonctionnement de la Justice égal pour tous et qui profite à chacun. Aussi, lorsque le Défenseur des droits apparaît dans le paysage de l'enquête, en sollicitant le procureur de la République ou le juge d'instruction, en étant autorisé à instruire, il devient presque le garant de l'impartialité de l'enquête.

Cela signifie que le procureur de la République, fort de sa relation avec le Défenseur des droits, est dans la position de celui qui peut dire qu'il n'a rien à cacher (transparence de son action). Et je dirai que cette relation avec le Défenseur des droits est déjà utile pour la justice, dans la confiance qu'elle peut instaurer pour nos concitoyens ; cela peut rassurer le justiciable de savoir qu'il y a une relation qui peut exister entre le procureur de la République et le Défenseur des droits.

Mais au-delà de l'utilité pour le procureur de la République et des gages d'impartialité et de transparence qu'elle peut donner, c'est aussi utile pour l'enquête, parfois utile comme facteur déclencheur d'une enquête. En pratique, trois situations vont se présenter au procureur de la République :

- d'une part, vous pouvez avoir une plainte sans qu'il y ait eu de démarche en parallèle d'une victime devant le Défenseur des droits, et, après coup, le Défenseur des droits pourra s'intéresser à cette situation ;

- d'autre part, vous avez la double saisine où la personne va à la fois déposer plainte (devant le procureur de la République, dans un commissariat ou dans une gendarmerie), et va également faire cette démarche en parallèle devant le Défenseur des droits ;

- enfin, c'est la démarche exclusivement portée devant le Défenseur des droits et qui renvoie à la réflexion précédente sur la défiance que l'on peut avoir envers l'institution judiciaire. Dans ce cas, il faut avoir à l'esprit l'importance du facteur temps. La relation qui existe entre le Défenseur des droits et le procureur de la République prend, en principe, la forme d'un signalement en application de l'article 40 du code de procédure pénale<sup>146</sup>. La difficulté peut devenir procédurale, car lorsque vous avez une saisine du Défenseur des droits sans passer par la case « enquête » police ou gendarmerie, il peut y avoir un risque de dépérissement des preuves (comme par exemple l'exploitation de vidéos). Si une personne effectue une démarche d'abord devant le Défenseur des droits, et que cette démarche n'est pas suffisamment rapide, il risque d'y avoir une déperdition des preuves.

Par ailleurs, en cas de double saisine (procureur de la République et Défenseur des droits) se posera la question de l'autorisation d'instruire, et de l'articulation entre les deux enquêtes.

---

<sup>146</sup> « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. » (article 40 du code de procédure pénale).



L'enrichissement de l'enquête pénale et l'enquête du Défenseur des droits peut se comprendre à travers :

- 1) la connaissance de la matière (la valeur ajoutée), et c'est très vrai en matière de discrimination, et l'on comprend bien aussi le lien qui peut être fait avec l'autorisation d'instruire qui est un peu le préfigurateur de la demande d'avis ;
- 2) les moyens de contrainte limités du Défenseur des droits contrairement à l'enquête pénale laquelle permet de recueillir des éléments susceptibles de nourrir la réflexion du Défenseur des droits et de conduire parfois à des recommandations.

Vous avez évoqué les caméras piétons, cela devient une recommandation forte qui permet de sauvegarder des éléments permettant ensuite d'étayer des poursuites. On constate donc qu'il y a de vraies interactions.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Pour que cela devienne une vraie plus-value, comment fait-on pour bien articuler l'enquête du Défenseur des droits et l'enquête judiciaire ?

---

**Yves Badorc**

*Procureur de la République du tribunal judiciaire de Metz*

En ce qui concerne cette articulation, j'ai vérifié ce que disait le décret du 29 juillet 2011<sup>147</sup>. Et je me suis dit que, pour quelqu'un qui a peine à construire un propos, peut-être que le décret allait me donner une réponse, car il contient un Titre V intitulé : *Conciliation des pouvoirs d'enquête du Défenseur des droits avec les procédures judiciaires en cours*. J'ai donc pensé trouver des modalités pratiques de concilier, mais j'ai vu mon espoir déçu, car il n'y a qu'un seul article, l'article 13<sup>148</sup>, qui renvoie à l'article 23 de la loi organique du 29 mars 2011 expliquant que l'autorisation d'instruire doit être faite de manière écrite.

La réponse se trouve donc dans la pratique, avec le risque opposé soit d'un fonctionnement hétérogène, soit d'un fonctionnement trop standardisé qui laisserait de côté la question de savoir quand on autorise le Défenseur des droits à instruire.

Dans ces conditions, il apparaît opportun d'avoir une approche casuistique<sup>149</sup>.

---

147 Décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits.

148 « Dans les cas prévus par l'article 23 de la loi organique du 29 mars 2011 (...), le Défenseur des droits recueille l'accord préalable écrit de l'autorité judiciaire compétente », *Ibid.*, article 13.

149 Du latin *casus* : événement fortuit, imprévu. En langage de droit, *casus* signifie fait concret, réel ou supposé. La casuistique est donc l'art d'appliquer les lois générales d'une discipline à un fait, réel ou supposé (source : *Encyclopædia Universalis*).



Le cadre de références est en train de changer dans l'institution judiciaire. Lorsque le procureur de la République est saisi d'une demande du Défenseur des droits, il s'agit en fait du dialogue entre deux autorités constitutionnelles. Cela mérite tout de même une attention particulière.

Ce qui signifie, et peut-être serai-je contredit sur ce point, qu'il ne doit pas y avoir de fin de non-recevoir, même s'il y a une primauté offerte par la loi obligeant le Défenseur des droits à demander une autorisation. Je pense que l'on doit prendre avec considération la demande du Défenseur des droits au regard de son statut constitutionnel.

Je dis cela parce que, assez paradoxalement, une autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits, doit demander l'autorisation pour instruire, mais une administration ou un organisme n'a pas à demander une quelconque autorisation si elle veut conduire une enquête disciplinaire alors que, par ailleurs, une enquête pénale est en cours.

Le cas par cas est sans doute la meilleure des solutions, car cela permet d'avoir un dialogue permettant de s'adapter à la situation qui se présente ; il peut y avoir en quelque sorte une clause de revoyure en fonction de l'évolution de l'enquête.

Précédemment, vous évoquiez la temporalité. Il y a un moment où effectivement il faut attendre pour autoriser à instruire. Mais lorsque l'enquête sera suffisamment avancée, on peut rentrer. La vraie difficulté est de conduire cette relation complémentaire dans la durée.

D'ailleurs, quand on évoque la complémentarité, j'ai presque envie de dire que l'on est passé de l'articulation à la coopération, ce qui signifie rendre les choses plus harmonieuses ; et pour cela il faut dialoguer avec un point d'entrée, notamment avoir un magistrat référent en mesure de pouvoir dire au Défenseur des droits qu'il peut instruire, ou pourquoi il ne le peut pas, parce que, dans ce dernier cas, de manière conservatoire il faut éviter les interférences et préserver l'intégrité de l'enquête.

Je ne vais pas dire que le Défenseur des droits est un élément parasite, mais l'on comprend bien que lorsqu'il y a des témoins et des témoignages qui doivent être recueillis, il est difficile de se partager le témoin, et il faut penser à un calendrier d'auditions en évitant aussi d'entendre plusieurs fois la même personne, car au bout de plusieurs fois la personne ne va plus être dans le récit de ce qu'elle a vu ou de ce qu'elle a fait, mais dans le récit de ce qu'elle a dit. C'est pour cette raison que, de temps en temps, il vaut mieux « se répartir » les témoins quand on sait que l'enjeu n'est pas tout à fait le même, ce qui suppose également une mise en relation avec le service d'enquête.

Ainsi, lorsque vous êtes en présence d'un témoin indirect qui vient contextualiser, je pense qu'il est plus dans l'intérêt du Défenseur des droits de l'entendre que pour la procédure judiciaire qui se concentrera sur les témoins directs. Cette phase de concertation, de coopération et d'articulation n'entame pas le principe de l'indépendance des enquêtes, lesquelles n'ont pas vocation par ailleurs à se



suppléer l'une à l'autre. L'indépendance signifie aussi, et c'est rappelé dans la circulaire de 2016, qu'il faut distinguer les discriminations de tout ce qui relève de la déontologie de la sécurité.

Pour la déontologie de la sécurité, il y a une vraie complémentarité parce que l'enquête du Défenseur des droits est qualifiée d'administrative (avec un but différent). En revanche, s'agissant des discriminations, la circulaire n'hésite pas à parler d'appui. L'on voit donc bien que dans le cadre des discriminations, on aura vocation à nourrir l'enquête d'une demande d'avis dans le cadre d'enquêtes indépendantes.

Cette coordination suppose une relation, non seulement entre le procureur de la République, le juge d'instruction et le Défenseur des droits, mais aussi avec le service d'enquête.

Du point de vue de l'enquêteur, le Défenseur des droits ne sera pas vu comme un appui ou un enrichissement, mais plus comme un élément de complexification. Il appartient donc au procureur de la République d'accompagner l'enquêteur pour qu'il aille vers le Défenseur des droits et qu'il comprenne que ce dernier, au contraire, dans le jalonnement de son enquête, peut être utile. Il y a encore des efforts à faire de ce point de vue-là.

À cet égard, il faut faire une différence entre les services spécialisés et ceux qui ne le sont pas ; les premiers (par l'exemple, l'IGPN) étant plus coutumiers de relations avec le Défenseur des droits.

Pour conclure, j'ajoute qu'il y a aussi à prendre en considération les garanties procédurales qui entourent chaque enquête. Si l'enquête du Défenseur des droits obéit aux standards du procès équitable, la question du « droit au silence » peut se poser. Que ferait-on des déclarations recueillies par le Défenseur des droits contre une personne mise en cause pour des faits de discrimination, ou dans des cas de violences illégitimes, mais qui opposerait le droit au silence (dans le cadre de l'enquête) et que ces éléments sont ensuite soumis au juge ?

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup, c'est très clair. J'entends avec beaucoup d'intérêt que cela peut paraître étonnant de demander une autorisation quand on est une autorité de niveau constitutionnel. La réponse ne doit pas être binaire, car il est possible de réfléchir en bonne intelligence avec toutes les parties prenantes pour que les deux enquêtes soient utiles et complémentaires.

Côté Défenseur des droits, Mme Lieberherr, comment vit-on cette question de relation avec les enquêteurs et le parquet sur le terrain ?



---

**Marie Lieberherr**

*Directrice de la protection des droits – affaires judiciaires du Défenseur des droits*

Avant de répondre à cette question qui est centrale, je souhaiterais redire quelques mots sur d'autres moments d'articulation et de connexion entre l'enquête du Défenseur des droits et la procédure pénale.

***Les avis demandés par le parquet***

Sur les avis demandés par le parquet, on les a vus dans le cadre des observations en justice, mais c'est intéressant de les considérer dans l'exemple suivant où l'on a été sollicités pour donner notre avis sur l'existence d'un délit de discrimination dans le fait de refuser l'accès d'un magasin aux chiens accompagnateurs de personnes malvoyantes. Nous avons rendu, sous la forme d'une décision, un avis au parquet, lequel a poursuivi l'intéressé pour délit de discrimination, et le tribunal correctionnel l'a condamné de ce chef. Notons que dans cette affaire nous n'avons pas fait d'enquête ; nous nous sommes juste prononcés à partir des éléments transmis par le parquet ; ensuite, notre avis a rejoint le dossier de procédure pénale et a fait partie du dossier soumis au débat contradictoire lors de l'audience.

***Le signalement au parquet (article 40 du code de procédure pénale)***

Le Défenseur des droits peut être saisi de faits apparaissant comme une potentielle infraction pénale (article 40 du code de procédure pénale). Cela peut nous amener à transmettre les éléments communiqués bruts au parquet, quand cela nous paraît justifié. Nous transmettons également au parquet dans une autre hypothèse : par exemple, lorsque l'on commence une enquête sur de la discrimination pour voir si l'on va pouvoir la caractériser au sens des dispositions civiles ou du code pénal, et qu'à l'issue on considère qu'il y a un délit de discrimination constitué, on va pouvoir transmettre au parquet ; on fait une décision de transmission au parquet pour qu'il apprécie ensuite l'opportunité des poursuites à partir des éléments que l'on va lui transmettre.

C'est ce que nous avons fait récemment dans une affaire de refus de location. Un particulier refuse la location en raison du port du voile par la réclamante. La location est formalisée, mais lorsqu'elle se présente voilée pour prendre possession des lieux, la locataire est mise à la porte. À l'issue de notre enquête, nous avons constaté l'existence de ce que nous avons caractérisé comme étant un délit de discrimination ; nous avons transmis au parquet qui a décidé de poursuivre, ça c'est son appréciation en opportunité ; et par un jugement rendu, fin 2024, le tribunal correctionnel a condamné le propriétaire pour discrimination.

***L'homologation d'une transaction pénale***

Il doit être également noté que lorsque l'on constate un délit de discrimination, l'on peut proposer au parquet d'homologuer une transaction pénale. Cet autre moment d'interaction implique, là aussi, un dialogue renforcé entre nos services



et ceux du parquet pour échanger à la fois sur le principe de l'homologation et sur les termes, car il va falloir que le parquet homologue en fonction de la peine et éventuellement de l'indemnisation sur le plan civil.

L'autre cas où l'articulation est essentielle est l'hypothèse où le Défenseur des droits est saisi de faits donnant lieu à une enquête préliminaire ou de flagrance, ou pour lesquels une information judiciaire est en cours. J'insiste sur les mots : il faut bien que les faits soient identiques. Là, le Défenseur des droits va s'interroger sur le fait de savoir si l'accord préalable de l'autorité judiciaire est nécessaire. Si l'on est saisi de faits qui font l'objet d'une plainte au pénal – en général on va le savoir, car la personne qui dépose plainte va nous en informer – et que la réclamation nous paraît mériter d'être traitée, nous allons adresser une demande d'accord préalable à la juridiction saisie, ou au procureur de la République selon les cas. L'exemple classique est la plainte déposée, d'un côté, pour des violences commises par un agent des forces de l'ordre et, en parallèle, une saisine du Défenseur des droits sur le manquement déontologique que cela peut constituer.

Généralement, cela se fait par courriel, demande préalable au référé désigné par le parquet, ou au procureur de la République, ou au juge d'instruction en charge de l'information judiciaire.

Sans cela, nous ne pouvons pas enquêter sur les faits tant que la procédure judiciaire est en cours. C'est-à-dire que nous pourrions obtenir des éléments donnés par le réclamant ou le témoin, mais nous ne pourrions rien exiger en vertu de nos moyens d'information. Donc c'est concrètement un dossier mis à l'arrêt dans l'attente du positionnement de l'autorité judiciaire.

### ***En 2023, 25 % des demandes du Défenseur des droits sont restées sans réponse***

Pour avoir un ordre d'idée, en 2023, 270 demandes d'autorisation d'instruire ont été adressées aux parquets ou à des juges d'instruction par l'institution, et nous avons regardé à distance de plus d'une année ce qu'il en était ressorti. Il est apparu que l'on avait obtenu l'autorisation, accord préalable, des juridictions dans la moitié des affaires. Dans 20 % d'entre elles, nous ne l'avons pas obtenue. Et dans près d'un quart des affaires pour lesquelles nous avons adressé une demande, nous n'avons obtenu aucune réponse du parquet ou du juge d'instruction sollicité. Cela nous a amené à informer les réclamants sur le fait que nous ne pouvons pas traiter la réclamation puisque nous n'avons pas l'accord de la justice.

### ***Des pratiques hétérogènes selon les parquets***

Dans les réponses qui nous sont faites, nous observons des pratiques très hétérogènes selon les parquets :

- certains vont refuser par principe l'accord au Défenseur des droits tant qu'il y a une enquête préliminaire en cours, pour la protéger ;
- d'autres vont plutôt accepter par principe, et parmi eux certains vont différer exceptionnellement leur accord au cas par cas ;



- certains vont afficher le fait qu'ils n'ont pas de position de principe, donnent leur accord au cas par cas en fonction des faits de l'espèce, des personnes à entendre, des diligences à mener, de la temporalité ;

- d'autres, et cela nous pose problème, nous demandent d'attendre qu'ils aient pris leur propre décision de parquetier sur les suites de l'enquête pénale ; c'est-à-dire que finalement l'enquête de police ou de gendarmerie peut être arrivée à son terme, on est en attente d'orientation d'exercice de l'opportunité des poursuites, et le fait de différer la possibilité de tout accord au fait que l'enquête soit terminée revient à remettre quelque peu en cause les dispositions de la loi organique, puisqu'une fois la procédure terminée, nous n'avons plus besoin de l'accord de la juridiction.

Dès lors, il apparaît que la temporalité de l'accord a une incidence très importante sur la possibilité et sur la façon dont on va pouvoir enquêter et remplir notre mission à l'égard des réclamants.

### ***Les conséquences d'une absence d'accord***

En matière de discrimination, l'absence d'accord va nous empêcher d'enquêter pendant le temps de l'enquête pénale et, finalement, de pouvoir établir, le cas échéant, l'existence d'une discrimination au sens civil, puisque la preuve de discrimination au sens des dispositions civiles est beaucoup plus aisée à apporter avec l'aménagement de la charge de la preuve posé par le législateur que la discrimination au sens du code pénal.

En matière de déontologie de la sécurité, l'absence d'accord préalable va également nous conduire à attendre l'issue, parfois pendant plusieurs mois, voire plusieurs années ; ce qui au final rendra nos moyens d'intervention et d'information souvent assez inopérants. C'est quelque chose de particulièrement présent quand on fait des auditions, parfois à deux ans de distance des faits, ou quand on entend des victimes ou des agents qui n'ont plus de souvenirs du déroulement des faits.

### **Conclusion**

Que cela soit clair, mon propos n'est pas de remettre en cause le principe de l'accord préalable de la justice, c'est l'expression de la volonté du législateur de préserver l'enquête judiciaire d'éventuelles interférences, de laisser le magistrat apprécier selon les faits de l'espèce et le stade de l'enquête.

Mais rappelons-nous également que le législateur n'a pas non plus fait le choix d'interdire toute possibilité d'enquêter au Défenseur des droits pendant le déroulement d'une enquête judiciaire, et mon propos est donc plutôt d'insister sur la complémentarité, l'équilibre à trouver pour que, dans le respect des prérogatives judiciaires, le Défenseur des droits puisse exercer ses propres missions au service des usagers de service public dans des délais raisonnables.



---

**Soraya Amrani-Mekki**  
*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Maître Ben Achour, souhaitez-vous compléter les propos de Mme Lieberherr ?

---

**Slim Ben Achour**  
*Avocat au barreau de Paris*

Ai-je quelque chose à dire sur l'articulation de l'enquête pénale avec celle du Défenseur des droits ? Oui, même si pour les raisons évoquées sur les particularités de la procédure civile en matière de discrimination, (*i.e.*, l'aménagement de la charge de la preuve), les choix stratégiques peuvent être aisés à faire.

### ***Une procédure qui pêche***

Mais je souhaiterais quand même évoquer ce sujet en commençant par un exemple qui m'a beaucoup marqué, et dont la décision est devenue définitive récemment : une affaire concernant la société Adecco. En 2001, la Maison des Potes<sup>150</sup> a déposé plainte pour fichage ethnique et discrimination raciale, en raison de l'existence d'un fichier où sont regroupés les intérimaires noirs qui vont servir de force d'appoint dans des entreprises. L'ordonnance de renvoi au tribunal correctionnel a été rendue en 2021, je rappelle que la plainte a été déposée en... 2001 ; le dossier a été plaidé en janvier 2024, et la décision du tribunal correctionnel de Paris a été rendue le 13 mars 2024.

Considérant de tels délais, inutile de vous dire que j'aurais souhaité que la Halde ne soit pas née en 2005, mais au moment des garanties posées par les directives européennes de 2000, parce que là on a l'exemple assez emblématique d'une procédure qui pêche. Et l'on voit la difficulté de compréhension des problématiques de discrimination raciale et de fichage.

### ***Violences policières et contrôles discriminatoires***

Je souhaiterais également aborder les deux sujets que sont les violences policières et les contrôles discriminatoires.

À titre liminaire, je souhaite souligner qu'il est très difficile, voire impossible pour un jeune souvent contrôlé et violenté d'aller déposer plainte dans un commissariat. Il lui reste alors à saisir un avocat, et déposer plainte ; en pratique l'on est souvent exposé à un « classement courrier », c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'enquête.

Je vais évoquer très rapidement un dossier qui a quelque peu défrayé la chronique concernant des *violences policières* subies par des mineurs et de jeunes adultes. Sans l'enquête du Défenseur des droits, nous n'aurions jamais eu les échanges écrits entre le procureur de la République de Paris de l'époque et le préfet de police de Paris qui reconnaissaient les dysfonctionnements graves au sein de la

---

<sup>150</sup> Association qui participe au développement de projets associatifs dans les quartiers défavorisés.



police du XII<sup>e</sup> arrondissement, des contrôles d'identité jusqu'au commissariat. À la suite de la plainte pénale déposée en décembre 2015 et d'une longue enquête, une procédure civile en réparation des violences subies contre l'État a été initiée et a abouti à la condamnation de ce dernier le 28 octobre 2020 (RG 19/08420). Bien évidemment, les observations du Défenseur des droits ont eu un rôle clé dans la reconnaissance des violences et dans le débat sur leur caractère systémique.

Le second sujet concerne le *contrôle au faciès*, qui prospère dans un environnement pénal. Dans un premier temps, comme dans le dossier Adecco, nous avons été exposés par les premiers juges à une incompréhension, selon nous, de la notion de discrimination et de sa place dans notre ordre juridique puisqu'ils ont considéré en 2011 que les principes de non-discrimination ne s'appliquaient pas aux contrôles policiers, ces derniers ne devant que respecter les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

J'en profite pour préciser que ce dossier est un contentieux, en quelque sorte, de « droit du travail » sur le plan technique. Le Défenseur des droits nous a suivis dans nos observations, après son enquête, puisque nous avons transposé les règles du droit du travail, d'aménagement de la charge de la preuve dans la relation police-population. C'est aussi à cette occasion que, pour la première fois, le Défenseur des droits a partagé l'idée (excellente) que les contrôles d'identité doivent être tracés.

Les contrôles au faciès, c'est aussi le fameux contentieux de la gare du Nord où des élèves de terminale sont contrôlés à la sortie du Thalys ; bien évidemment, je ne vais pas entrer dans le dossier, mais juste préciser que si le Défenseur des droits n'avait pas fait d'enquête, nous n'aurions pas su que les images et les messages audios avaient été détruits. Par ailleurs, l'enquête du Défenseur des droits démontrait que les autorités policières étaient informées du contrôle problématique dès le lendemain des faits, puisque les élèves et l'école avaient diffusé l'information, et le contentieux civil que nous avons initié démarrait une semaine après le contrôle.

Deuxième enseignement grâce au Défenseur des droits : à partir du moment où les autorités sont informées d'une allégation sérieuse de discrimination raciale, elles doivent enquêter, chose qui n'avait pas été faite.

Enfin, concernant l'action de groupe en cessation des contrôles au faciès, j'en profite pour tirer un peu le champ (du contentieux judiciaire au contentieux administratif). Le travail du Défenseur des droits, parmi d'autres organisations, notamment internationales – je parle des Nations Unies qui ont souhaité déposer des observations d'amis de la Cour –, a mobilisé toutes les enquêtes et rapports qu'il avait réalisés depuis une dizaine d'années sur le sujet.

Dans ces circonstances, on ne peut que regretter que le Conseil d'état se soit déclaré incompétent, à l'occasion de l'utilisation de cette nouvelle voie judiciaire ayant pour objet d'éradiquer les pratiques et politiques discriminatoires. Néanmoins, du fait de l'argumentation retenue par la juridiction, on peut considérer que les contrôles au faciès constituent une politique publique.



Ce fait allait d'ailleurs être abordé par la Cour de comptes quelques semaines plus tard aux termes d'un rapport intitulé : *Les contrôles d'identité - Une pratique généralisée aux finalités à préciser* (décembre 2023)<sup>151</sup>.

Enfin, pour donner un peu d'espoir, nous suivons les mots du président Louvel<sup>152</sup>, nous avons internationalisé le contentieux, et je sais que le Défenseur des droits sera à nos côtés puisque le contentieux se déplace à Strasbourg et aux Nations Unies.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci maître. Pour conclure notre table ronde, je propose que chaque intervenant puisse faire une préconisation sur la question des enquêtes. Maître Ben Achour, vous gardez la parole pour nous faire part de votre proposition.

---

**Slim Ben Achour**

*Avocat au barreau de Paris*

Pour ce qui me concerne, je souhaiterais davantage d'enquêtes et de moyens, comme cela a été le choix fait par certains pays. Et même si cela m'apportait moins de travail, pour le bien commun je concéderai avec bonheur à une réglementation qui permettrait à une organisation comme le Défenseur des droits de porter des contentieux comme aux États-Unis ou au Canada. Mais tout cela dépend d'une volonté politique que j'appelle de mes vœux.

Pour conclure, je souhaiterais saluer le travail des militants, des associations, des syndicats, de tous les acteurs de la lutte contre les discriminations avec lesquels je travail, et ... du Défenseur des droits. Son travail est indispensable.

Je tiens à remercier le réseau d'anciens magistrats, d'anciens membres du Défenseur des droits, et le Réseau pour agir en justice contre les discriminations (RAJD) pour sa contribution à la lutte.

En effet, le moment est grave. En tant que magistrats, juristes et avocats, nous avons une responsabilité en cette période : des projets discriminatoires figurent dans l'offre politique en France et ailleurs ; les attaques contre l'État de droit se multiplient.

Dans le contexte que nous connaissons, à titre personnel, je me sens de plus en plus comme un « révolutionnaire » qui pense que l'on peut faire la révolution en appliquant simplement le... droit. J'espère que le droit à l'égalité tiendra.

---

151 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-contrôles-didentite>

152 Bertrand Louvel (né en 1949), magistrat français, Premier président de la Cour de cassation (2014-2019).



---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci. Monsieur le procureur, vous avez la parole.

---

**Yves Badorc**

*Procureur de la République du tribunal judiciaire de Metz*

En un mot, partant des 25 % de non-réponses aux demandes formulées par le Défenseur des droits, et sachant – parce que j'ai été mis dans la confiance – que des travaux sont conduits actuellement par la Défenseure des droits, ses équipes et le ministère de la justice pour revisiter la circulaire de 2016, la préconisation que je ferai est de rappeler le rang constitutionnel du Défenseur des droits et l'obligation faite à l'autorité judiciaire de bien dialoguer avec cette autorité. Dire cela est peut-être déjà une façon de diminuer ce chiffre de 25 % de non-réponses, et, surtout, car c'est le point de friction le plus évident, de donner des préconisations un peu plus précises sur le moment où l'on doit et où l'on peut donner l'accord pour instruire.

Notons qu'il existe des protocoles entre les cours d'appels et les Défenseurs des droits, mais ces protocoles sont aussi des rappels de bonnes pratiques, de circuits et de recommandations ; dans ce contexte, je pense qu'aujourd'hui il faut descendre dans le dur de la modalité pratique. Et, au regard des différents échanges que l'on a pu avoir, on s'aperçoit que l'on peut donner quelques orientations, ne serait-ce que sur les clauses de revoyure, par rapport à des enquêtes qui durent parfois un peu trop longtemps.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. Mme Lieberherr vous avez la parole.

---

**Marie Lieberherr**

*Directrice de la protection des droits – affaires judiciaires du Défenseur des droits*

J'irai dans le même sens que M. le procureur, avec des choses très concrètes. Ce dont on a besoin aujourd'hui est d'accroître la confiance et, au-delà, de libérer du temps pour les magistrats pour traiter nos demandes, mais ça, ça ne dépend pas de moi.

En revanche, sur la confiance, je pense qu'il y a une part que l'on peut prendre à notre compte aussi pour rappeler des choses assez pratiques. Ce que je disais précédemment, du fait que nos dossiers sont confidentiels, protégés par les règles de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et donc inaccessibles, il y a une confidentialité, rappeler que nous sommes soumis, agents



et délégués, au secret professionnel, insister sur le fait que l'on peut aussi nous donner un accord préalable à notre instruction avec des conditions en disant : allez-y, mais en revanche ne faites pas d'audition tant je ne vous donne pas le feu vert, parce que j'ai une confrontation à faire par exemple ; ça on le respectera scrupuleusement.

Pour répondre à un point soulevé par M. Badorc, cette question de l'articulation sur le droit au silence : c'est un délit d'entrave de ne pas répondre à la convocation. En revanche, ne pas répondre à chacune des questions, nous respectons ce silence, même s'il n'est pas précisé, et jamais nous ne saisirions un parquet pour délit d'entrave sur le fait qu'une personne convoquée pour audition a refusé de répondre à une question posée par le Défenseur des droits.

Dans le même champ, on partage aussi avec la juridiction saisie, parquet ou juge d'instruction, le fait qu'on peut l'informer des auditions que l'on va mener, et qu'il peut nous en demander le contenu pour le verser à son dossier judiciaire, par réquisition.

Dernier point de vigilance : nous tenons bien informés les parquets de l'issue de nos enquêtes. Je pense que c'est bien fait. Lorsque nous rendons des décisions, elles sont systématiquement communiquées à l'autorité judiciaire.

En revanche, sur les clôtures, c'est-à-dire quand on clôt un dossier sans aller plus loin, je sais que là, nous avons une marge de progression. En tous cas, ma direction et toute l'institution sont à la disposition des magistrats judiciaires pour échanger sur ces enjeux, ces articulations et favoriser à la fois le bon fonctionnement de la justice et l'exercice de ses missions par le Défenseur des droits.

---

**Soraya Amrani-Mekki**

*Professeure de droit à l'École de droit de Sciences Po Paris,*  
**modératrice de la table ronde**

Merci beaucoup. Pour reprendre ce que disait Maître Ben Achour, le Défenseur des droits semble être une petite entreprise qui « ne connaît pas la crise », autrement dit, qui ne manquera jamais de travail, malheureusement...

En tous cas, il n'est pas seul, il est accompagné ; et chacun peut apporter à ce combat permanent pour les droits et les libertés.

Un petit mot de conclusion pour remercier très chaleureusement la Cour de cassation et le Conseil d'État d'avoir eu la bonne idée de collaborer avec le Défenseur des droits pour organiser ce colloque.

Je remercie également toutes les personnes qui ne sont pas visibles, mais qui ont travaillé énormément pour que ce colloque puisse avoir lieu.



Je souhaiterais finir par quelques bonnes nouvelles à annoncer :

- la première est que ce type de rencontre pourrait devenir un rendez-vous régulier, une fois au Conseil d'État, une fois à la Cour de cassation. Je formule le vœu que ce rendez-vous s'inscrive dans les calendriers, pourquoi pas tous les premiers vendredis de février ? ;
- la deuxième bonne nouvelle est la publication des actes de ce colloque, car beaucoup de choses très importantes ont été développées et qu'il est important de faire connaître et reconnaître le Défenseur des droits ;
- la troisième bonne nouvelle est que, lors de son allocution d'ouverture, le garde des Sceaux a précisé que le Défenseur des droits était un « *pivot démocratique* ». Il faut garder cela en tête pour que chaque juge se rappelle qu'il a une mission fondamentale de garantie des droits et des libertés.

Finalement, cette journée nous a permis à la fois de mieux connaître le Défenseur des droits et de comprendre que, derrière la personne qui l'incarne, il existe une grande diversité d'acteurs : les adjoints, les membres des collèges, les délégués et les agents du Défenseur des droits. Le colloque a permis également de mieux saisir la richesse de ses modes d'action qui se complètent et s'articulent les uns aux autres.

Dans ce contexte, que reste-t-il à souhaiter ?

- d'abord, une reconnaissance de l'institution du Défenseur des droits. Il faut que les juges aient plus le réflexe de faire appel à lui. Une note d'information à l'adresse des juges du fond serait précieuse. De même faudrait-il ne pas hésiter à le solliciter pour des contentieux émergents, pour des questions qui pourraient faire jurisprudence, ou pour des litiges sériels. D'ailleurs, le président Sommer en préparant ce colloque proposait qu'éventuellement le Défenseur des droits soit associé aux travaux de l'Observatoire des litiges judiciaires (OLJ) pour y soumettre des questions systémiques qui se posent dans le champ des droits et libertés fondamentaux ;
- ensuite, une reconnaissance du Défenseur des droits par la loi. Différentes propositions ont ainsi émergé au cours de la journée : permettre au Défenseur des droits d'intervenir devant le Conseil constitutionnel, donner un effet suspensif de prescription à sa saisine, lui permettre de porter des actions de groupe. Toutes ces propositions supposeraient évidemment de lui accorder les moyens nécessaires pour réaliser de nouvelles missions.
- Enfin, le colloque a permis de mettre en lumière un besoin de coopération sous forme de complémentarité. Le garde des Sceaux a parlé de « *complémentarité précieuse* » et même « *heureuse* ». Il est vrai qu'il existe déjà des outils de collaboration, avec des protocoles d'accord, des référents et des formations ; mais l'idée est que cela devienne une coopération réelle et effective. Pour cela, il faut tisser des liens, apprendre à se connaître pour pouvoir coopérer efficacement et devenir complémentaires.



Kofi Annan<sup>153</sup> disait à l'assemblée générale de l'ONU, le 24 septembre 2001, que « *la seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat* ». La seule voie pour un meilleur avenir au sein de nos instances de travail est celle de la coopération et du partenariat entre le Défenseur des droits et le juge.

\* \* \*

Nous sommes arrivés au terme de ce colloque. Je remercie encore l'ensemble de nos intervenants pour nous avoir fait partager leur expérience et leur expertise sur les relations entre le Défenseur des droits et le juge.

---

153 Kofi Annan (1938-2018), diplomate ghanéen, ancien secrétaire général des Nations Unies (1997-2006), prix Nobel de la paix (2001).



## **Comité de rédaction**

### *Responsable de la publication :*

Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération.

### *Conception et réalisation :*

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Laurène François, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Coordination du colloque**

Olivier Monteau, chargé de mission à la section des études, de la prospective et de la coopération.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque sur le site [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques »*





## **Publications du Conseil d'État chez le même éditeur**

### **Collection « Les rapports du Conseil d'État »**

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024, n° 75.
- L'État stratège : penser et agir dans le temps long – étude annuelle 2025, n° 76.
- La mer – étude annuelle 2026 (à paraître).

### **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.

*Ouvrages uniquement sous forme numérique (site Internet : [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr))*

- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.
- Les mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire : bilan des mesures de pérennisation, 2024.



### Collection « Droits et Débats »

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État ? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État ? – tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024.
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025.
- Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46, 2025.
- La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47, 2025.



- La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne, ouvrage numérique, 2025.
- Le défenseur des droits et le juge, n° 48, 2026.
- Le juge et le contrat, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 49, (à paraître).
- Les 80 ans de la sécurité sociale, n° 50, (à paraître).

**Collection « Histoire et Mémoire »**

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal *vers 1830-1848*, 2023.
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », 2024.

