

Richard Senghor*

LE CONTROLE EXTERNE DE L'ADMINISTRATION : L'EXEMPLE DU DEFENSEUR DES DROITS

UDK / UDC: 342.7 : 351.9 (44)

342.7 : 35.072.6 (44)

DOI: 10.31141/zrpfjs.2026.63.159.93

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 8.9.2025.

Prihvaćeno: 15.1.2026.

Cette contribution est consacrée au Défenseur des droits, autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution française depuis 2008, qui exerce un contrôle non juridictionnel et externe sur l'administration. Partant de l'idée que la confiance des citoyens envers leurs institutions ne repose pas sur les seuls tribunaux mais appelle aussi des mécanismes souples, accessibles et rapides, l'auteur retrace la genèse de l'institution – créée par la loi organique de 2011 à partir de la fusion du Médiateur de la République et de plusieurs autorités spécialisées – ainsi que son statut, marqué par un ancrage constitutionnel rare en Europe (article 71-1), un mandat unique de six ans et un fort maillage territorial de délégués bénévoles. Sont ensuite présentées ses cinq missions : la défense des droits des usagers face à l'administration, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, la défense des droits de l'enfant, le contrôle de la déontologie des forces de sécurité et la protection des lanceurs d'alerte. L'auteur analyse enfin les pouvoirs et modes d'action du Défenseur : des pouvoirs d'enquête quasi juridictionnels, le règlement amiable des réclamations par la médiation et la recommandation, et un pouvoir d'influence dépourvu de force contraignante mais doté d'un réel poids politique et médiatique. En conclusion, il souligne l'apport spécifique de cette institution – accessibilité, proximité, prévention et pédagogie des droits – tout en pointant ses risques : engorgement croissant, confusion des rôles et environnement institutionnel concurrentiel. En une quinzaine d'années, le Défenseur des droits s'est ainsi imposé comme un nouvel acteur de l'État de droit.

Mots-clés: *Défenseur des droits, contrôle externe de l'administration, autorité administrative indépendante, médiation, lutte contre les discriminations*

1. INTRODUCTION

Je concentrerai mon intervention sur un acteur institutionnel original et central : le Défenseur des droits, autorité indépendante inscrite dans la Constitution française depuis 2008, qui exerce un contrôle non juridictionnel sur l'administration.

Pourquoi est-ce important ? Parce que la confiance des citoyens envers leurs institutions publiques ne dépend pas uniquement des tribunaux. Elle exige aussi des

* Conseiller d'État

mécanismes souples, accessibles, capables d'intervenir rapidement pour corriger une injustice ou prévenir un conflit. C'est précisément le rôle du Défenseur des droits.

Si l'institution française dénommée « le Défenseur des droits » est de création relativement récente, celle-ci s'inscrit cependant dans une tradition française et européenne, désormais ancrée, de médiation entre l'État et les citoyens. Effectivement créé par la loi organique de 2011, le Défenseur des droits a repris les compétences de plusieurs autorités existantes :

- le socle = **Médiateur de la République**, créé en 1973 (*Ombudsman*) ;
+ les satellites nés au début des années 2000 :
- la **Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité** (*Equality body*) ;
- le **Défenseur des enfants** (*Ombudsman for children*) ;
- la **Commission nationale de déontologie de la sécurité** (*Independent police complaints commission*).

Cette fusion a permis de créer une **institution unique**, plus lisible pour les citoyens, capable de traiter des situations très diverses et disposant de ressources significatives¹.

- + *depuis 2017, création ex nihilo d'une mission nouvelle* = protection des lanceurs d'alerte (*Protection of Whistleblowers*)

2. LE STATUT ET LES MISSIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

2.1. Une inscription constitutionnelle

- L'article 71-1 de la Constitution française, introduit en 2008, prévoit 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* ».
- Cela confère au Défenseur des droits une **légitimité constitutionnelle**, rare en Europe pour ce type d'autorité. Sur le plan strict du droit, il s'agit d'une autorité administrative indépendante comme il en existe une vingtaine en France. Toutefois c'est l'une de celles qui a le plus vaste champ d'intervention (« *veille au respect des droits et libertés* »). On relèvera au passage que trois années (2008-2011) auront été nécessaires pour que le Parlement détermine son statut et des prérogatives.

¹ L'ombudsman croate exerce à peu près les mêmes missions. S'il ne remplit pas les fonctions de l'Ombudsman for children, il remplit en revanche celles de mécanisme indépendant de prévention contre la torture et les mauvais traitements (Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture -OPCAT) rôle dévolu en France au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

2.2. Un statut d'indépendance

- Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat unique de six ans². Il ne peut être révoqué, ni recevoir d'instructions d'aucune autorité.
- Il est assisté par des adjoints « chefs de file », représentation/héritage des institutions qu'il a fusionnées.
- Il est doté d'un budget annuel de l'ordre de 25 millions €
- Ses services comprennent environ 250 agents à Paris, mais surtout un **réseau de 600 délégués territoriaux** bénévoles (indemnisés), présents dans tout le pays, notamment dans les mairies et maisons de justice et du droit, les maisons « France service », les maisons départementales de personnes handicapées, les établissements pénitentiaires ...

Ainsi, le Défenseur des droits tente de combiner une **autorité nationale forte** et une **proximité locale réelle** puisque $\frac{3}{4}$ des saisines sont adressées aux délégués locaux.

3. LES MISSIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Toute personne peut saisir gratuitement et sans démarche préalable le Défenseur des droits par toute personne physique majeure ou mineur, française ou étrangère, par toute personne morale, à but lucratif ou non, publique ou privée ou morale.

Le Défenseur des droits exerce ses compétences dans cinq grands domaines qui, dans tous les cas peuvent l'amener à exercer un contrôle externe de l'administration (des administrations nationales, territoriales, sociales ...) :

3.1. La défense des droits des usagers face à l'administration

Tout citoyen peut saisir le Défenseur des droits s'il estime qu'une administration a porté atteinte à ses droits.

- Cela concerne, par exemple, des problèmes d'accès à un service public, de respect des procédures, de traitement inégal, ou d'erreurs administratives persistantes. On pourrait parler de dysfonctionnements dans l'accès aux droits
- Exemple : un retraité qui attend en vain le versement de sa pension ; un usager confronté à un refus injustifié d'inscription dans une école publique ; une erreur administrative
- C'est la mission générale et première de cette institution qui a vocation à analyser en droit les situations qui lui sont soumises, à ouvrir le dialogue entre les administrations et les administrés, à surmonter certaines rigidités

² Sauf erreur l'Ombudsman croate est lui aussi soumis à la règle du mandat unique

administratives mais aussi, à réparer les erreurs, à dénoncer les fautes éventuellement commises ... bref, à rétablir les usagers des services publics dans leurs droits.

3.2. La lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité

Le Défenseur des droits est l'autorité de lutte contre les discriminations en France (Equality body- directive 2000/43/CE établit un cadre pour la lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique charte des droits fondamentaux de l'UE ...) commises aussi bien par les personnes privées (associations, entreprises) que par les administrations publiques.

- Il peut être saisi par toute personne s'estimant victime d'une discrimination, qu'elle soit liée à l'origine, au sexe, au handicap, à l'orientation sexuelle, à l'âge, à la religion, etc.
- Exemple : une personne est interrogée sur ses croyances religieuses ou son orientation sexuelle dans le cadre d'un entretien d'embauche ou d'un concours d'accès à la fonction publique ; un agent public est victime de racisme de la part d'un collègue ; une femme est retardée dans son avancement à cause de sa grossesse
- Cette mission, très encouragée par le droit de l'UE, conduit l'institution à contrôler certaines pratiques administratives en matière de ressources humaines (recrutement, avancement, sanction ...) mais aussi dans la relation avec le public (conditions d'accueil, délivrance des prestations).

3.3. La défense et la promotion des droits de l'enfant (Ombudsman for children- Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)

Le Défenseur des droits veille à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant.

- Il traite les situations de maltraitance, de difficultés d'accès à l'éducation ou aux soins, de non-respect du droit à être entendu.
- Exemple : des enfants placés dans des services sociaux qui ne bénéficient pas d'un suivi éducatif adéquat ; des élèves handicapés qui ne disposent pas des aménagements nécessaires dans leur école.
- L'institution exerce cette mission en application de la CIDE et à travers l'examen de situation individuelles recherche des solutions plus globales pour donner un contenu opérationnel à la notion de droits de l'enfant (ex : les mineurs isolés étrangers).

3.4. Le contrôle de la déontologie des forces de sécurité (*Independent police complaints authority* – OPCAT, CEDH, codes de droit interne ex : code procédure pénale, code pénitentiaire, code de déontologie de la police et de la gendarmerie)

Le Défenseur des droits est compétent pour examiner les comportements des forces de sécurité publiques (police, gendarmerie, gardiens de prison, douaniers) afin de rechercher les éventuels manquements au regard des règles déontologiques de la profession (un code spécifique s'applique à la police depuis 40 ans). Il peut être saisi « par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité »³.

- Il intervient en cas d'usage disproportionné de la force, de contrôle discriminatoire, ou de non-respect des règles déontologiques.
- Exemple : une interpellation policière violente ou un contrôle d'identité répété visant une personne en raison de son apparence.
- C'est sans doute dans le cadre de cette mission que le contrôle externe est le plus « pur ». En effet, c'est délibérément que le législateur a créé une institution de contrôle externe directement concurrente des autorités de contrôle internes des administrations de sécurité (inspections générales notamment) puisqu'elles interviennent potentiellement sur les mêmes affaires.

3.5. La protection des lanceurs d'alerte (Protection of Whistleblowers)

Le Défenseur des droits est chargé d'informer, de conseiller et d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte éthique. Cette mission en est à ses débuts.

4. LES POUVOIRS ET MODES D'ACTION DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits n'est pas un juge. Il ne prononce pas de sanctions contraignantes. Pourtant, son rôle peut se révéler **efficace**, grâce à plusieurs leviers.

³ Pour une comparaison dans ce domaine des prérogatives du Défenseur des droits et des autres ombudsmen européens, voir cette étude de 2023 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd-etude-poldem-synth-en-20230120.pdf>

4.1. Les pouvoirs d'enquête

En matière de déontologie de la sécurité, « Par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité »⁴.

- Chaque année, environ **120 000 réclamations** sont adressées au Défenseur.
- Elles sont instruites par ses services, qui peuvent demander des explications aux administrations ou aux entreprises. Ils disposent de véritables pouvoirs d'enquête :
 - Les administrations mises en cause sont tenues d'autoriser leurs agents et préposés à répondre à ses demandes. Ceux-ci sont tenus de répondre aux demandes d'explications qu'il leur adresse et de déférer à ses convocations ; les personnes auxquelles il demande des explications peuvent se faire assister du conseil de leur choix ; sur sa demande, les ministres donnent instruction aux corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, toutes vérifications ou enquêtes.
 - Aucun secret ne lui est opposable : il peut recueillir sur les faits portés à sa connaissance toute information qui lui apparaît nécessaire sans que son caractère secret ou confidentiel puisse lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure. Le secret de l'enquête et de l'instruction ne peut lui être opposé. Les informations couvertes par le secret médical ou par le secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ne peuvent lui être communiquées qu'à la demande expresse de la personne concernée. Toutefois, les informations couvertes par le secret médical peuvent lui être communiquées sans le consentement de la personne concernée lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.
 - Les personnes astreintes au secret professionnel ne peuvent être poursuivies en application de l'article 226-13 du code pénal pour les informations à caractère secret qu'elles ont pu révéler au Défenseur des droits, dès lors que ces informations entrent dans le champ de compétence de ce dernier.
 - en cas d'opposition, il peut mettre en demeure d'agir les récalcitrants voire saisir le juge des référés pour les y contraindre
 - il peut procéder à « des vérifications sur place dans les locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause, (...) dans les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public ».

⁴ Pour une comparaison dans ce domaine des prérogatives du Défenseur des droits et des autres ombudsmen européens, voir cette étude de 2023 : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd-etude-poldem-synth-en-20230120.pdf>

On constate donc que le Défenseur des droits dispose de moyens d'enquête quasi-judiciaires ce qui explique que ses agents sont assermentés devant l'autorité judiciaire.

4.2. Le traitement des réclamations

A partir de l'analyse en droit des situations qui lui sont soumises, le Défenseur des droits dispose de toute une gamme de moyens de résolution des conflits.

• La médiation et la conciliation

Le Défenseur des droits cherche d'abord à régler les litiges de manière amiable. Dans de nombreux cas, une administration accepte de corriger une erreur ou de revoir une décision après son intervention. Cette approche réduit le contentieux et restaure la confiance des citoyens.

• Les recommandations

Le Défenseur peut adresser des recommandations individuelles ou générales. Plus ou moins formalisées, elles prennent des formes variées, notamment lorsque l'enquête révèle qu'il y a une erreur juridique, voire une faute (discrimination ou manquement caractérisé(e) : rappel à la loi ; prise d'acte formalisant un accord ou une transaction (le cas échéant administrative) ; demande de sanction ; observations devant les juridictions internes et européennes ;

Il peut également publier des recommandations générales invitant par ex. les pouvoirs publics à procéder à telle tutelle réforme législative ou réglementaire pour régler un problème récurrent, réparer une malfaçon textuelle.

4.3. Le pouvoir d'influence

- Même sans force contraignante, les points de vue avis du Défenseur ont un **poids politique et médiatique**. Les administrations hésitent à ignorer ses recommandations, car elles sont rendues publiques et les médias en rendent compte. L'institution, et c'est sa vocation première, à la charge de rétablir les personnes dans leurs droits lorsqu'ils ont été méconnus.
- **Les rapports thématiques** sur des sujets comme la protection des lanceurs d'alerte, l'égalité femmes-hommes, ou les droits des migrants sont pris en compte notamment par les élus. L'institution s'attache à encourager une culture des droits

5. CONCLUSION : L'APPORT SPECIFIQUE DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits a su s'installer dans le système institutionnel français de protection des droits.

1. Accessibilité et proximité

- Contrairement à la justice, souvent perçue comme coûteuse et complexe, le Défenseur des droits est **gratuit, simple et rapide**. Il n'entre évidemment pas en concurrence avec le juge, il offre une **voie parallèle**, moins intimidante, souvent plus rapide. Dans certains cas, il prépare ou facilite ensuite un recours juridictionnel.
- Les délégués territoriaux accueillent les citoyens dans des lieux de proximité, parfois dans de petites communes. Ils s'adressent à des publics souvent vulnérables, notamment du fait de leur isolement et de leur situation sociale. Il faut souligner par ex. le rôle de l'institution en matière d'analyse des effets délétères de la numérisation sur l'accès aux droits.

2. Prévention et pédagogie

- Par ses campagnes, ses formations et ses rapports, le Défenseur contribue à diffuser une **culture des droits** au sein de l'administration et de la société.
- Exemple : programmes de sensibilisation dans les écoles sur le respect de l'égalité.

3. Les risques

- Du point de vue de l'institution : l'embolie (env. 90 000 saisines en 2010, 145 000 en 2024 ; 350 saisines déontologie de la sécurité en 2011, 2500 en 2024 (x7) ;
- Du point de vue du citoyen : la confusion des genres et le risque d'instrumentalisation : un positionnement qui hésite de plus en plus entre le plaidoyer et l'action publique, entre la qualité d'association revendicative et celle de service public ; une relation (dis-)tendue avec les pouvoirs publics ?
- Du point de vue général français : un environnement « concurrentiel » composé d'autres autorités administratives indépendantes, d'autres administrations (ex : les inspections générales, la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ...) ;
- Du point de vue européen : peut-être une forme d'isolement malgré les réseaux très actifs qui se sont constitués au fil du temps (ex : le réseau européen des médiateurs⁵, celui des médiateurs des enfants⁶ ou encore l' « Independent

⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/about/en>

⁶ <https://enoc.eu/>

Police Complaints Authorities' Network » (IPCAN)⁷, autre réseau informel d'échanges et de coopération réunissant des organismes nationaux indépendants, en charge du contrôle externe des forces de sécurité, majoritairement issus de pays membres de l'Union européenne. Sans doute est-ce dû à des différences d'approche résultant de cultures juridiques distinctes. Il subsiste de grandes marges de progression en termes de *benchmarking*.

*

Mesdames, Messieurs,

Le Défenseur des droits illustre une évolution essentielle des démocraties contemporaines : l'idée que la protection des droits ne peut pas reposer uniquement sur les tribunaux. Elle nécessite aussi des **institutions indépendantes**, proches des citoyens, capables d'agir rapidement et de promouvoir activement l'égalité et les libertés.

En France, le Défenseur des droits, en à peine quinze ans d'existence, s'est imposé en France comme un nouvel acteur de l'État de droit.

- par son indépendance, il incarne une garantie supplémentaire de contrôle externe de l'administration.
- par son accessibilité, il rapproche la protection des droits des citoyens ordinaires.
- par son action pédagogique, il contribue à faire vivre concrètement les valeurs démocratiques.

Ce modèle n'est évidemment pas parfait ; il doit continuer d'évoluer au service de l'effectivité » de la loi commune et des droits qu'elle confère à nos concitoyens.

Je vous remercie de votre attention et serai heureux, si le temps nous le permet, de répondre à vos questions.

VANSUDSKA KONTROLA JAVNE UPRAVE OD STRANE PRAVOBRANITELJA

Ovaj rad analizira je Pravobranitelju za prava, kao neovisnog upravnog tijela, upisanog u francuski Ustav od 2008., koji provodi vansudsku kontrolu nad javnom upravom. Polazeći od ideje da povjerenje građana u njihove institucije ne počiva samo na sudovima, nego zahtijeva i fleksibilne, dostupne i brze mehanizme, autor prikazuje nastanak institucije, osnovane organskim zakonom iz 2011. spajanjem Pučkog pravobranitelja Republike i nekoliko specijaliziranih tijela, zatim njezin status koji je obilježen ustavnim utemeljenjem rijetkim u Europi (članak 71-1), jedinstvenim šestogodišnjim mandatom i gustom mrežom volonterskih izaslanika na terenu. Potom se prikazuje pet njezinih zadaća: zaštita prava korisnika prema upravi, borba protiv diskriminacije i promicanje

⁷ <https://ipcan.org/fr/>

jednakosti, zaštita prava djeteta, kontrola nad deontologijom snaga sigurnosti te zaštita zviždača. Naposljetku autor analizira ovlasti i načine djelovanja Pravobranitelja: kvazisudske istražne ovlasti, mirno rješavanje pritužbi medijacijom i preporukama te ovlast utjecaja koja je lišena prisilne snage, ali raspolaže stvarnom političkom i medijskom težinom. U zaključku ističe specifičan doprinos te institucije: dostupnost, blizinu te prevenciju i pedagogiju prava. Ujedno upozorava na njezine rizike - sve veću preopterećenost, miješanje uloga i konkurentno institucionalno okruženje. U petnaestak godina Pravobranitelj za prava tako se nametnuo kao novi akter vladavine prava.

Ključne riječi: *Pravobranitelj za prava, vanjska kontrola nad javnom upravom, neovisno upravno tijelo, medijacija, borba protiv diskriminacije*

EXTERNAL CONTROL OF THE ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF THE DEFENDER OF RIGHTS

This contribution is devoted to the Defender of Rights (Défenseur des droits), an independent administrative authority enshrined in the French Constitution since 2008, which exercises a non-jurisdictional, external control over the administration. Starting from the idea that citizens' trust in their institutions does not rest on courts alone but also calls for flexible, accessible and rapid mechanisms, the author traces the genesis of the institution - created by the organic law of 2011 through the merger of the Ombudsman of the Republic (Médiateur de la République) and several specialised authorities - as well as its status, marked by a constitutional anchoring rare in Europe (Article 71-1), a single six-year term and a dense territorial network of volunteer delegates. The five missions are then presented: defending the rights of users vis-à-vis the administration, combating discrimination and promoting equality, defending children's rights, overseeing the deontology of the security forces, and protecting whistleblowers. The author finally analyses the Defender's powers and modes of action: quasi-jurisdictional investigative powers, the amicable settlement of complaints through mediation and recommendation, and a power of influence devoid of binding force but endowed with real political and media weight. In conclusion, he underlines the institution's specific contribution - accessibility, proximity, and the prevention and pedagogy of rights - while pointing to its risks: growing overload, blurring of roles and a competitive institutional environment. In some fifteen years, the Defender of Rights has thus established itself as a new actor of the rule of law.

Key words: *Defender of Rights, external control of the administration, independent administrative authority, mediation, combating discrimination*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).