

Paris, 3 avril 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-015

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 6 § 1 et 8 ;

Vu le code civil ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Très régulièrement saisi de réclamations relatives aux difficultés de prise de rendez-vous auprès du service des naturalisations de la préfecture de X ;

Considère que les difficultés d'accès au service public résultant notamment d'une dématérialisation totale des prises de rendez-vous sont susceptibles de porter atteinte aux principes de continuité du service public et au principe d'égalité des usagers devant le service public.

Considère que la durée d'instruction des demandes de naturalisation doit être envisagée à l'aune de ces difficultés de prises de rendez-vous et d'accès du service public, et rappelle que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisation porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Rappelle que ces délais sont susceptibles de caractériser une atteinte au droit au procès équitable et au droit à la vie privée des usagers au sens des articles 6 § 1 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- la mise en place d'une procédure de prise de rendez-vous alternative à la seule voie dématérialisée ;
- s'agissant de la voie dématérialisée, la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager, cet accusé étant susceptible d'être produit à titre de preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;
- autant que de besoin, un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction pour permettre de répondre aux demandes de rendez-vous et traiter les dossiers dans des délais raisonnables.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par le préfet de X dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

EXPOSE DES FAITS

Le Défenseur des droits est très régulièrement saisi de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les usagers de la préfecture de X dans le cadre de leur demande de naturalisation.

A titre d'exemple, Monsieur Y, demeurant xxxxx, a saisi le Défenseur des droits en mars 2018 en indiquant ne pas parvenir à obtenir de convocation, en dépit de connexions journalières sur le module de prise de rendez-vous de la préfecture.

A ce jour, soit depuis près de deux ans, il n'a toujours pas obtenu de rendez-vous.

Monsieur Z, demeurant xxxxx, fait état des mêmes difficultés depuis deux ans.

Celles-ci sont régulièrement relayées au Défenseur des droits depuis au moins quatre années, tant par des usagers que des associations. Elles sont également constatées par les délégués territoriaux du Défenseur des droits.

L'INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

A l'occasion de précédentes réclamations transmises en 2015 et 2016 par les associations A et B, le Défenseur des droits a saisi le préfet de X et lui a rappelé la nécessité de remédier aux carences du système de prise de rendez-vous en ligne lequel était manifestement défaillant.

Par courrier du 9 août 2016, ce dernier a répondu que la procédure de naturalisation avait été dématérialisée en septembre 2013 dans le département de X, dans le cadre du développement de l'e-administration et dans l'objectif tant de simplifier les démarches des demandeurs que d'accélérer le traitement de leurs demandes.

Le préfet de X a ajouté que le dispositif avait été étendu au mois d'avril 2015 à l'ensemble des départements de l'ex région W, ce qui aurait permis de pallier « *les lourdeurs et inefficiences* » des précédents dispositifs mis en place dans le département de X, à savoir la réception des dossiers par voie postale ou par dépôt physique au guichet, générant la constitution d'un stock important ainsi qu'un allongement, jusqu'à deux ans, des délais de traitement des demandes nécessitant souvent la réactualisation des dossiers eu égard à la durée de validité de certains actes d'état civil.

Si ce dispositif présentait, selon la préfecture, des avantages indéniables pour les administrés, le préfet admettait que le système informatique dédié aurait connu des défaillances jusqu'au premier trimestre de l'année 2016, compte tenu du nombre important de postulants à la nationalité française et du fait que certains demandeurs, à hauteur de 22%, n'auraient pas respecté la date de rendez-vous qui leur avait été communiquée, sans l'annuler.

L'indisponibilité de la plate-forme aurait été due à un nombre trop important de connexions en raison de l'ouverture, tous les deux mois à dates fixes, du calendrier de rendez-vous afin de proposer de nouvelles plages horaires disponibles.

Afin de pallier l'ensemble de ces difficultés, le préfet de X indiquait avoir adopté les mesures suivantes :

- l'ouverture en continu du calendrier sans ajout de nouvelles plages horaires afin que les rendez-vous annulés puissent être disponibles à d'autres demandeurs ;
- l'ajout régulier et hebdomadaire de nouvelles plages horaires afin de fluidifier les connexions ;
- le rappel pédagogique de la nécessité d'honorer les rendez-vous pris ainsi que les pièces nécessaires à la complétude d'un dossier ;
- l'augmentation des plages de rendez-vous qui connaît la plus forte demande de l'ex région W, soit environ 2600 demandes par an.

Il précisait avoir mis en place, depuis le mois de juin 2016, un calendrier de rendez-vous supplémentaire afin de recueillir les dossiers de postulants préinscrits, susceptibles de se présenter à la préfecture dans la journée, dans l'hypothèse où des rendez-vous n'auraient pas été honorés par d'autres administrés.

Il ajoutait avoir proposé de mettre en place un système alternatif de prise de rendez-vous par l'intermédiaire des associations locales.

Après cette réponse, le Défenseur des droits a de nouveau été destinataire de nombreuses réclamations relatives au fonctionnement du service des naturalisations de la préfecture de X.

Les saisines ont permis d'identifier trois séries de difficultés.

Elles concernent en premier lieu les défaillances persistantes de la plateforme dématérialisée de prise de rendez-vous. Le planning serait très difficilement accessible, les plages de rendez-vous étant quasi systématiquement complètes. Le site Internet de la préfecture ne communiquerait pas d'informations concernant la mise en ligne de nouveaux plannings qui s'effectue de façon aléatoire, les postulants étant invités à se connecter régulièrement, sans autre précision, certains ne parvenant jamais *in fine* à obtenir de convocation.

En deuxième lieu, les réclamants font état des dates très lointaines de convocation proposées, à plus d'un an. Le dispositif de surréservation mis en place pour permettre à des usagers de bénéficier d'une éventuelle annulation d'un postulant ne serait pas efficace, car les créneaux seraient libérés trop tard pour permettre aux autres postulants d'avoir un dossier actualisé et en état d'être déposé.

En troisième lieu, les usagers font part d'un manque de souplesse pour permettre aux postulants de compléter leurs dossiers en cas de pièce manquante. Un tiers des dossiers ne serait pas enregistré pour ce motif, les postulants étant contraints de renouveler l'ensemble de leurs démarches en reprenant un nouveau rendez-vous.

Une rencontre a été organisée en mai 2017 sur ces différents points, à l'occasion de la publication d'un rapport présenté par la Ligue des Droits de l'Homme sur le fonctionnement de la préfecture. Plusieurs agents du Défenseur des droits ont été reçus à la préfecture par le préfet, le secrétaire général, le directeur de cabinet et les chefs de service concernés.

Lors de cette entrevue, les services de la préfecture ont indiqué de nouveau que la dématérialisation de la procédure avait permis de réduire les délais de traitement des dossiers pour passer de 2 ans à 4 mois, et d'éviter le stock qui avait atteint 2000 dossiers à l'époque de l'envoi postal des dossiers.

Les services de la préfecture précisait que l'ouverture aléatoire de plages horaires permettait d'éviter une saturation du module de prise de rendez-vous. Ils ajoutaient que 400 rendez-vous étaient mis en ligne tous les mois, que 220 convocations mensuelles étaient fixées et que le planning de surréservation était systématiquement complet.

Aussi, ils ne réitéraient pas leur proposition de mettre en place un mode alternatif de prise de rendez-vous, notamment par le biais associatif.

Depuis cette rencontre, l'association C a de nouveau saisi le Défenseur des droits, en faisant valoir les mêmes difficultés que celles précédemment identifiées. Il résultait des courriels échangés entre l'association et la préfecture qu'en mars 2018 le planning de rendez-vous était déjà complet pour les postulants de la préfecture de X jusqu'au mois de février 2019, et qu'aucun mode alternatif de prise de rendez-vous n'était prévu pour les personnes ne parvenant pas à obtenir de convocation par la voie dématérialisée.

Par courrier du 4 mai 2018, le Défenseur des droits a réinterrogé la préfecture de X sur ces derniers éléments et à la lumière des données collectées par un logiciel de test par robot, mis en place par l'association A, dont il résultait un accroissement des difficultés des usagers depuis plusieurs mois. En effet, aucun rendez-vous n'était disponible dans 97% des 1960 tentatives de prises de rendez-vous effectuées auprès du bureau des naturalisations de la préfecture au premier trimestre de l'année 2018.

Par courrier du 21 juin 2018 adressé au Défenseur des droits, le préfet de X reprenait les termes de ses précédentes réponses concernant les modalités et le bilan de la dématérialisation mise en place. Il ajoutait concernant les délais de rendez-vous que ceux-ci étaient de 10 mois pour obtenir un rendez-vous dans le département de X et de 5 pour les départements de l'ex-région W.

Selon lui, ces délais permettraient notamment « à un grand nombre de postulants de passer un test de connaissance du Français auprès des organismes certificateurs, eux-mêmes saturés par un grand nombre de demandes et qui peinent à donner des rendez-vous dans des délais rapides ».

Le préfet ajoutait que le système mis en place était certes perfectible mais permettait toutefois à la majorité des postulants de ne se déplacer qu'une fois en préfecture pour l'entretien d'assimilation.

Il soulignait en outre la rapidité d'instruction des dossiers, inférieure à l'objectif fixé au niveau national.

Depuis cette réponse, de nouvelles saisines sont parvenues au Défenseur des droits, parmi lesquelles celles de Messieurs Y et Z. Les délégués territoriaux du Défenseur des droits ont également relayé de nombreux témoignages d'usagers qui viennent contredire le bilan de la préfecture sur la dématérialisation mise en place.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits relatives à l'accès à un service de naturalisation concernent quasi exclusivement la préfecture de X. Les réclamants évoquent des délais d'attente qui peuvent atteindre plusieurs années pour obtenir un rendez-vous auprès de cette préfecture.

L'instruction menée par le Défenseur des droits à l'occasion de ses saisines, et dans le cadre des travaux et des entretiens menés à l'occasion de la publication de son rapport sur la dématérialisation¹ montrent que les effets de la dématérialisation totale des prises de rendez-vous sur les droits des usagers et sur les délais d'accès au service public sont difficiles à mesurer. La dématérialisation ne permet plus d'identifier les demandeurs ni de décompter les délais tant que les postulants ne sont pas parvenus à prendre leur rendez-vous en ligne.

La preuve des diligences effectuées par l'utilisateur est peu aisée car le module de prise de rendez-vous et les notifications relatives à l'indisponibilité du planning ne sont pas nominatifs.

Les délais ne peuvent être décomptés, pour les préfetures qui ne fonctionnent qu'avec une prise de rendez-vous par voie dématérialisée, qu'à partir du moment où l'utilisateur a finalement obtenu un rendez-vous. De ce fait, la comparaison des délais d'une préfeture à l'autre ne peut pas être effectuée, ni leur efficacité évaluée de façon objective.

Ainsi, les délais moyens de traitement des dossiers transmis par le préfet de X correspondent à la période entre le moment où le rendez-vous a finalement été obtenu et le jour du rendez-vous lui-même. Ils ne prennent pas en considération les délais auxquels sont confrontés les usagers dont l'enregistrement de la demande est refusé, notamment dans l'hypothèse où leur dossier est incomplet, lesquels doivent réitérer toutes leurs démarches pour obtenir un nouveau rendez-vous. Il peut s'agir par exemple des situations dans lesquelles la validité de l'attestation de connaissance linguistique d'une durée de deux ans a expiré avant que le réclamant n'ait été reçu en entretien d'assimilation. En effet, les témoignages des usagers montrent que ceux-ci s'attachent en réalité à obtenir cette attestation avant de prendre leur rendez-vous, ignorant les difficultés auxquelles ils se trouveront confrontés pour être convoqués.

Les délais d'accès au service public et les délais d'instruction des demandes doivent cependant être appréhendés dans leur globalité. Ce d'autant que ces délais sont susceptibles de porter atteinte aux principes de continuité et d'égalité, ainsi qu'au droit au procès équitable et au droit au respect de la vie privée au sens des articles 6 § 1 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).

DISCUSSION

L'Etat a formalisé des engagements dans le cadre de la Charte Marianne, élaborée en 2005 et mise à jour en septembre 2016, afin de « *faciliter l'accès des usagers dans les services, accueillir de manière attentive et courtoise, répondre de manière compréhensive et dans un délai annoncé, traiter systématiquement la réclamation, et recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public* ».

Le décret n°2016-685 du 27 mai 2016 tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique prévoit en son article 1^{er} que :

« Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L. 112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre,

¹ Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié le 17 janvier 2019

le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique ».

Ce texte autorise ainsi les administrations à créer des procédures dématérialisées, afin d'améliorer le service rendu des usagers et d'accélérer le traitement des demandes. Elles ne sauraient ni être imposées aux usagers, ni avoir pour effet de faire obstacle à l'accès au service public ou pour conséquence d'augmenter les délais de traitement des demandes adressées à l'administration.

1. L'atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité devant le service public

Le principe de continuité du service public constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel².

Le principe de l'égalité devant le service public, corollaire du principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques consacré par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 27 août 1789, implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles. Ce principe s'entend d'un égal accès des usagers au service public sur l'ensemble du territoire national.

La mise en place d'une dématérialisation totale dans les modalités de prise de rendez-vous est susceptible, ainsi qu'il résulte des nombreux témoignages relayés au Défenseur des droits concernant le service des naturalisations de la préfecture de X, de caractériser un obstacle à l'accès au service public des usagers résidant dans son ressort de compétence, au risque que certains ne parviennent pas à y accéder.

Cet obstacle, résultant de la dématérialisation totale dans la prise de rendez-vous, peut ainsi, dans les faits, constituer une atteinte aux principes de continuité du service public, et au principe d'égalité des usagers devant le service public.

Le Défenseur des droits rappelle³ à cet égard, à l'instar de la Commission nationale informatique et libertés⁴, que les dispositions du code des relations entre le public et du décret n°2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les administrations à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique, ne sont pas opposables aux usagers qui ne peuvent se voir imposer un recours exclusif aux procédures dématérialisées.

2. L'atteinte au droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH

Il résulte de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, (...) ».*

Pour la Cour EDH, la période à considérer pour apprécier le caractère raisonnable du délai s'applique avant même la procédure juridictionnelle, quand la saisine de l'administration est un « *préalable obligatoire à la saisine du juge administratif*⁵ ».

² Décision 79-105 DC du 25 juillet 1979

³ Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié le 17 janvier 2019

⁴ Délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016 relatif au décret n°2016-685 du 27 mai 2016

⁵ v. par ex., *Mustafa c. France*, req. 63056/00 et *X. c. France*, req. 18020/91

Tel est le cas en matière de naturalisation, domaine dans lequel l'administration dispose d'un large pouvoir qui s'exerce sous le contrôle du juge administratif limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Dans ces circonstances, la Cour EDH estime que la « contestation » des requérants portent sur un « droit » « défendable »⁶.

Par ailleurs, la nature civile de ce droit n'est pas contestable, l'état des personnes relevant des droits de caractère civil au sens de l'article 6 § 1.

Aussi, un délai anormalement long pour accéder à un rendez-vous dans le cadre d'une demande de naturalisation est susceptible de porter atteinte au droit au procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH.

3. L'atteinte portée à la vie privée des usagers au sens de l'article 8 de la Conv. EDH

En application de l'article 8 de la Conv. EDH, « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

Par décision n°2017-266 du 9 novembre 2017, le Défenseur des droits a indiqué que la durée anormalement longue d'examen des demandes de naturalisation est susceptible de caractériser une atteinte au droit des usagers de l'administration et ainsi une défaillance du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Il a rappelé que ces délais sont susceptibles de porter atteinte à la vie privée au sens de l'article 8 de la Conv. EDH.

En effet, si le droit à la nationalité n'est pas en soi un droit protégé par la Convention, la Cour estime qu'« *il n'[est] pas exclu qu'un refus arbitraire d'octroyer la nationalité puisse, dans certaines conditions, poser un problème sous l'angle de l'article 8 de la Convention en raison de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu* »⁷.

Si le refus ou l'octroi de la nationalité est ainsi susceptible d'affecter la vie privée au sens de l'article 8 de la Conv. EDH, il en est même de la durée d'instruction des dossiers qui peut compromettre les projets personnels ou professionnels du demandeur⁸.

⁶ v. par ex., *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, req. 22110/93

⁷ CEDH, *Genovese c. Malte*, req. 53124/09

⁸ Décision du Défenseur des droits n°2017-266 du 9 novembre 2017

LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits considère que les difficultés d'accès au service public résultant notamment d'une dématérialisation totale des prises de rendez-vous sont susceptibles de caractériser une atteinte aux principes de continuité du service public et au principe d'égalité des usagers devant le service public.

Il considère que la durée d'instruction des demandes de naturalisation doit être envisagée à l'aune de ces difficultés de prises de rendez-vous et d'accès au service public et rappelle que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisation porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Il rappelle que ces délais sont susceptibles de caractériser une atteinte au droit au procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Conv. EDH et au droit à la vie privée des usagers protégé par l'article 8 de la Conv. EDH.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- la mise en place d'une procédure de prise de rendez-vous alternative à la seule voie dématérialisée ;
- s'agissant de la voie dématérialisée, la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager, cet accusé étant susceptible d'être produit à titre de preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;
- autant que de besoin, un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction pour permettre de répondre aux demandes de rendez-vous et traiter les dossiers dans des délais raisonnables.

Il demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ses recommandations par la préfecture de X dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON