

Paris, le 13 novembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-266

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 des prises de rendez-vous sont susceptibles de porter atteinte aux principes de continuité du service public et 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 prise 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, et ainsi d'engager la responsabilité de l'Etat.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- la mise en place d'une procédure de prise de rendez-vous alternative efficiente à la voie dématérialisée ;
- s'agissant de la voie dématérialisée, la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager ;
- 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.

Il a notamment été saisi par Madame Y. et Monsieur Z., demeurant, qui indiquent ne pas parvenir à obtenir de convocation, en dépit de connexions journalières sur le module de prise de rendez-vous de la préfecture depuis le mois d'août 2018.

Font également état des mêmes difficultés :

- Madame A. et Monsieur A., demeurant....
- Madame B., domiciliée
- Monsieur H., demeurant
- Monsieur R., demeurant
- Madame M., qui réside
- Monsieur C., domicilié
- Madame G., demeurant
- Madame F., domiciliée

A l'appui de leur réclamation, tous les réclamants produisent de nombreuses captures d'écran qui montrent que la prise de rendez-vous, à différentes heures de la journée et sur plusieurs mois, était impossible en l'absence de plage horaire disponible.

Ces difficultés sont également relayées par les délégués territoriaux au Défenseur des droits.

INSTRUCTION MENEES PAR LE DEFENSEUR DES DROITS

Par lettre du 29 avril 2019, les services du Défenseur des droits ont adressé un courrier au préfet de X. afin de recueillir ses observations et qu'il leur soit indiqué selon quelle(s) autre(s) modalité(s) les administrés ne parvenant pas à utiliser la plateforme informatique peuvent prendre un rendez-vous pour déposer leur demande de naturalisation auprès de ses services.

Par courrier du 20 mai 2019, le préfet a répondu que des plages horaires sont régulièrement alimentées sur le module de prise de rendez-vous et que le nombre de rendez-vous varie en fonction de la capacité d'accueil et d'instruction des services. Il a indiqué que ce système permet ainsi de maîtriser les flux entrants et évite d'exposer les usagers à un délai déraisonnable d'instruction de leur demande.

Le préfet de X. a également précisé que les usagers n'ayant pas réussi à obtenir un rendez-vous en ligne ont la possibilité de saisir le service des naturalisations par courriel.

Le Défenseur des droits constate en effet que l'interface internet de la préfecture indique à l'attention des usagers : « *si vous rencontrez des difficultés pour prendre rendez-vous en ligne, contactez le service à l'adresse : pref-naturalisations@xxxxxxx.gouv.fr* ».

Il ressort toutefois des pièces transmises par les réclamants au Défenseur des droits que lorsque le service des naturalisations est saisi par courrier électronique, il réoriente les usagers vers le module de prise de rendez-vous en ligne de la préfecture, en indiquant :

« En réponse, nous vous invitons à renouveler votre tentative de prise de rendez-vous. En effet, de nouvelles plages de rendez-vous sont mises en ligne chaque semaine pour le mois suivant sur le site internet de la préfecture www.xxxxxxxx.gouv.fr (rubrique naturalisation rendez-vous) ».

Ainsi, la saisine du service des naturalisations par courriel ne constitue pas une alternative efficiente.

La voie postale également utilisée par les usagers ne leur permet pas d'accéder à un rendez-vous, ces derniers étant de la même façon renvoyés vers la plateforme numérique.

Or, comme le relèvent les usagers, les plages horaires n'apparaissent pas suffisamment alimentées sur le module de prise de rendez-vous pour faire face aux demandes.

Ces difficultés de prises de rendez-vous en ligne ressortent également d'un logiciel mis en place par l'association A. qui simule des prises de rendez-vous en ligne et permet d'identifier les difficultés d'accès au service public. Il en résulte notamment qu'en janvier et février 2019, aucune date de rendez-vous n'était disponible lors des tests effectués par le robot à raison d'une connexion toutes les heures. 1 à 3 % seulement des tests ont abouti favorablement pour les mois de mars à mai 2019.

Aussi, par courrier du 25 juin 2019, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative au préfet de X.

Par courrier du 8 août 2019, ce dernier a répondu avoir conscience des difficultés rencontrées par les usagers malgré les efforts déployés par ses services pour améliorer l'offre disponible. Il précise, à titre d'exemple, que l'offre de rendez-vous pour la période de juillet et août 2019 a été augmentée de 15% par rapport à celle de l'année précédente.

Il indique que la saisine des usagers effectuées par courriel à l'adresse dédiée constitue une alternative réelle à la prise de rendez-vous par internet, 33% du total des rendez-vous étant délivrés par cette procédure.

Il ajoute que la procédure de saisie par voie postale est uniquement réservée aux personnes déjà reçues au guichet et dont le dossier était incomplet au moment du dépôt de la demande. Les primo-demandes par voie postale ne sont pas acceptées car elles exposeraient les demandeurs à des délais d'instruction déraisonnables et les services de la préfecture à l'impossibilité de maîtriser les flux entrants et de les adapter à la capacité de traitement des dossiers en interne.

Depuis cette réponse, de nouvelles saisines sont parvenues au Défenseur des droits parmi lesquelles celles de Madame N. et de Monsieur E., qui viennent contredire l'efficience de la procédure courriel présentée par la préfecture comme une alternative à la prise de rendez-vous dématérialisée.

Ainsi, à une demande de rendez-vous adressée par courriel, Madame N., à l'instar de Monsieur E., s'est vu répondre le 15 octobre 2019 : *« En réponse, s'il n'existe plus de plage horaire sur l'ensemble des guichets, cela indique que l'ensemble des rendez-vous a été pris par des usagers. Nous vous invitons à renouveler votre tentative de prise de rendez-vous. En effet, de nouvelles plages de rendez-vous sont mises en ligne chaque semaine pour le mois suivant sur le site internet de la préfecture www.xxxxxxxx.gouv.fr (rubrique naturalisation rendez-vous) ».*

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 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 de procédure 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 avec les modules de prise de rendez-vous par voie dématérialisée qu'à partir du moment où l'utilisateur a finalement obtenu un rendez-vous.

Le Défenseur des droits estime toutefois que les délais d'accès au service public et les délais d'instruction des demandes doivent être appréhendés dans leur globalité. Ce d'autant que ces délais sont susceptibles de porter atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public, 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, 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. Ces procédures dématérialisées 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 Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié le 17 janvier 2019

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 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.

Le Défenseur des droits rappelle à cet égard que l'article 35 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 prévoit expressément que les postulants ne peuvent déposer leur demande qu'auprès du préfet compétent sur le ressort de leur résidence, lequel reçoit leur demande et procède à leur instruction.

Les difficultés d'accès à la plateforme des naturalisations résultant de la dématérialisation de la prise de rendez-vous peuvent ainsi, dans les faits, constituer une atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public.

Le Défenseur des droits rappelle³ en outre, 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.

A cet égard, il considère que la mise en place par la préfecture de X. d'une procédure courriel qui consiste en réalité à réorienter les usagers vers la prise de rendez-vous en ligne ne saurait être considérée comme une voie alternative pour les usagers.

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, (...)* ».

Il y a « droit » au sens de l'article 6 § 1 lorsqu'un droit matériel reconnu en droit national est assorti du droit procédural permettant d'en faire sanctionner le respect en justice.

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

Le caractère discrétionnaire ou non du pouvoir d'appréciation des autorités peut s'avérer déterminant pour caractériser l'absence ou l'existence d'un « droit »⁵. En revanche, la circonstance que ces autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation n'en exclut pas en soi l'existence⁶.

En matière de naturalisation, l'administration dispose d'un large pouvoir. Celui-ci s'exerce toutefois sous le contrôle du juge administratif limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Dans ces circonstances, la « contestation » des requérants portent sur un « droit défendable » au sens de l'article 6 § 1⁷.

Par ailleurs, la nature civile de ce droit tendant à l'accès à la nationalité n'est pas contestable.

Aussi, la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique doit être examinée dans un délai raisonnable.

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* »⁸.

Tel est le cas en matière de naturalisation, les usagers étant tenus en application du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 d'adresser leur demande au préfet compétent sur le ressort de leur domicile, lequel procède à l'instruction de la demande et apprécie si elle est recevable, si elle doit être rejetée ou ajournée, ou si elle peut être accordée.

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*

⁵ v. par ex., *Boulois c. Luxembourg*, req. 37575/04

⁶ v. par ex., *Pudas c. Suède*, req. 10426/83

⁷ v. par ex., *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, req. 22110/93

⁸ v. par ex., *Mustafa c. France*, req. 63056/00 et *X. c. France*, req. 18020/91

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 »⁹.

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 de même de la durée d'instruction des dossiers qui peut compromettre les projets personnels ou professionnels du demandeur¹⁰.

LES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits considère que les difficultés d'accès au service public résultant notamment d'une dématérialisation des prises de rendez-vous sont susceptibles de caractériser une atteinte aux principes de continuité du service public et 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 à Monsieur le préfet de X. :

- la mise en place d'une procédure efficiente de prise de rendez-vous alternative à la 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 dans un délai de six mois.

Jacques TOUBON

⁹ CEDH, *Genovese c. Malte*, req. 53124/09

¹⁰ Décision du Défenseur des droits n°2017-266 du 9 novembre 2017