

Paris, le 23 mars 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-040

La Défenseure 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 saisie 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 de la dématérialisation des prises de rendez-vous portent 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 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 ;

En conséquence, recommande :

- la mise en place d'alternatives à la voie dématérialisée tant pour le dispositif de demande de naturalisation actuel que pour celui qui sera progressivement mis en place par le ministère de l'Intérieur pour l'ensemble des procédures de dépôt de dossiers des ressortissants étrangers ;
- la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager, afin de lui permettre d'en apporter la preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;

- un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction de nature à permettre de répondre aux demandes des usagers et traiter les dossiers dans des délais raisonnables ;

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

Claire HÉDON

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 A, demeurant
- Monsieur B, demeurant
- Monsieur C, demeurant
- Monsieur D, demeurant
- Monsieur E, demeurant
- Monsieur F, demeurant
- Monsieur G, demeurant
- Madame H, demeurant
- Monsieur I, demeurant
- Madame J, demeurant
- Madame K, demeurant ...
- Monsieur L, demeurant ...
- Madame M, demeurant ...
- Monsieur N, demeurant ...
- Madame O, demeurant ...
-

Tous indiquent ne pas parvenir à obtenir de convocation en dépit de connexions journalières sur le module de prise de rendez-vous de la préfecture.

A l'appui de leur réclamation, ils 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. En effet, tous les réclamants indiquent tenter depuis au moins un an, et jusqu'à trois ans pour certains, d'obtenir une convocation par la voie dématérialisée, sans succès.

Ces difficultés de prise de rendez-vous sont également relayées par les délégués territoriaux du Défenseur des droits.

Elles sont confirmées par les résultats de la mise en œuvre d'un logiciel mis en place par l'association La Cimade 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 novembre 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 2 % seulement des tests ont abouti favorablement pour les mois d'octobre et décembre 2019.

INSTRUCTION

Par courrier du 6 avril 2020, le Défenseur des droits a adressé une demande au préfet de X. aux fins de rappeler qu'à défaut d'alternative, le dispositif actuel de prise de rendez-vous en ligne était susceptible de porter 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 et de transmettre les réclamations nouvellement reçues. Il rappelait également que ces délais étaient 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.

Par un courrier du 14 mai 2020, le préfet de X. a répondu que sur les neuf situations individuelles d'usagers qui signalaient ne pas être parvenus à obtenir de convocation mentionnées dans la note récapitulative du Défenseur des droits, trois ont pu obtenir un rendez-vous, ce qui permet d'illustrer la possibilité d'obtenir un rendez-vous auprès de ses services.

S'agissant du logiciel de simulation de la Cimade, il indique qu'une centaine de rendez-vous de dépôt de dossiers est en moyenne ouverte chaque jour pour des rendez-vous se déroulant deux mois après, en fonction des capacités humaines d'accueil de ses services. Ces créneaux sont mis à disposition du public sur le module de prise de rendez-vous dans la nuit du dimanche au lundi, expliquant notamment le fait qu'un robot essayant quotidiennement de prendre des rendez-vous toutes les heures ne puisse y parvenir en fin de semaine.

Il a ajouté que les modalités de réception des dossiers divergent selon les plateformes d'accès à la nationalité française installées dans les préfectures, certaines privilégiant la réception par courrier, d'autres au guichet, avec généralement un rendez-vous préalable. En Ile-de-France, outre la préfecture de X., la prise de rendez-vous par internet est la modalité retenue pour le dépôt de dossiers dans les P., les Q., en R., le S., le T. (uniquement pour les naturalisations par décret). Le dépôt par voie postale n'est en vigueur qu'à U., dans le V. (uniquement pour les naturalisations par déclaration) et en W..

Il a souligné que la performance de l'administration pour le délai de traitement préalable à la délivrance du récépissé constatant la complétude du dossier dépend notablement du mode d'organisation de la réception de ces dossiers. L'expérience montre que l'examen de la complétude effectué sur des dossiers reçus par courrier s'effectue souvent selon un délai qui tend à s'allonger, car très sensible à la variation d'un flux non maîtrisé et impossible à anticiper, augmentant le taux d'incomplétude du fait de la durée de validité limitée de certains documents. A contrario, une réception au guichet sur rendez-vous préalable permet d'assurer une mise en état immédiate et de délivrer rapidement à l'utilisateur le récépissé constatant la complétude de son dossier. Il permet également d'assurer un fonctionnement plus équilibré en maîtrisant mieux l'évolution du stock et en générant une production de décisions et d'avis plus régulière et rapide postérieurement au constat de complétude.

Il a précisé qu'en février 2020, le délai de traitement des décisions défavorables prises par la préfecture de X., identique au délai de traitement des avis favorables adressés à la DGEF, était de 109 jours pour les procédures d'acquisition par décret et de 132 jours pour les procédures d'acquisition par déclaration, des délais de traitement inférieurs à la moyenne nationale.

Pour autant afin d'améliorer l'accès aux procédures d'acquisition de la nationalité française, la préfecture de X. s'est engagée dans la déclinaison du plan d'action piloté par la sous-direction de l'accès à la nationalité française. La maîtrise des délais de traitement constituant un enjeu majeur tant pour les usagers que pour ses services, plusieurs des actions retenues visent à traiter les irritants générateurs de délais dans les processus d'instruction. A ce titre, peuvent être mentionnées celles visant à améliorer le taux de complétude des dossiers déposés, à mieux appréhender les exigences réglementaires en matière d'état civil, à rendre plus accessibles les informations destinées aux postulants ou encore à optimiser les circuits de saisine des services de sécurité.

Il a ajouté qu'il était indéniable que si l'on pouvait raisonnablement attendre de ces mesures une amélioration sensible dans la maîtrise des flux et délais d'instruction, la dématérialisation

des procédures d'accès à la nationalité française, telle qu'elle est envisagée dans le projet « système d'information – accès à la nationalité française/ SI ANF » constitue la réponse, à terme, à ces enjeux. En effet, la SI-ANF vise la dématérialisation totale des procédures d'accès à la nationalité française, depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision d'octroi (décret pour la procédure par décret ou enregistrement pour les procédures déclaratives). Il s'inscrit dans le cadre du développement de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) et est, à ce titre, un projet ambitieux de transformation de l'action publique.

La démarche engagée vise dans un premier temps à expérimenter, à échéance du 1^{er} semestre 2021, un pilote qui concernera plus spécifiquement la procédure de naturalisation par décret et qui sera déployé sur les plateformes d'accès à la nationalité de N. et de M.. La préfecture de X. s'engagera résolument dans ce déploiement dans un second temps.

Depuis cette réponse, le Défenseur des droits a de nouveau été alerté par différents usagers contraints d'avoir recours à des prestataires privés lesquels proposent, moyennant une somme pouvant s'élever jusqu'à 200 euros, de se connecter régulièrement pour leur compte.

En outre, après avoir pris l'attache des trois réclamants reçus par la préfecture et cités en exemple dans la réponse du Préfet de X., il apparaît que deux d'entre eux ont reçu leur rendez-vous par voie postale : l'un grâce à l'intervention du cabinet du maire de M., l'autre, à la suite de la dénonciation de la monétisation des rendez-vous par des tiers. Seul le dernier usager est parvenu à obtenir un rendez-vous en se connectant à la plateforme en ligne.

ANALYSE

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.

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 montre que les effets de la dématérialisation des prises de rendez-vous sur

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

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 mesurer les délais de procédure tant que les postulants ne sont pas parvenus à prendre leur rendez-vous en ligne.

La Défenseure des droits estime que les délais d'accès au service public, puis de traitement, et les délais d'instruction des demandes doivent être appréhendés dans leur globalité. Ce d'autant que ces délais portent 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).

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.

Ainsi qu'il résulte des nombreux témoignages transmis au Défenseur des droits concernant le service des naturalisations de la préfecture des X, la mise en place d'une dématérialisation dans les modalités de prise de rendez-vous caractérise 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 son instruction.

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

Ce constat est exacerbé par l'instruction menée par le Défenseur des droits qui révèle qu'en dépit de sa gratuité, ce dispositif contribue à faire obstacle à la naturalisation des publics les plus vulnérables qui n'auraient pas les moyens de faire appel à un prestataire privé.

Le Défenseur des droits rappelle³ enfin, 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.

Or, à ce stade, il n'est pas démontré que la dématérialisation progressive de l'ensemble des démarches de dépôt de dossiers des ressortissants étrangers prévue par le SI ANF sera

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

accompagnée d'un dispositif alternatif pérenne permettant aux usagers de faire état de leurs difficultés, que ce soit au travers d'un lieu d'accueil ou par l'intermédiaire d'une boîte structurelle dédiée.

Dès lors, seuls les usagers rompus au maniement de l'outil informatique et disposant du matériel nécessaire au transfert de leur dossier de naturalisation de façon dématérialisée, pourront avoir un accès effectif à la procédure de naturalisation.

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.

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 procédure de naturalisation 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 d'adresser leur demande au préfet compétent sur le ressort de leur domicile, en application du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, 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.

Enfin, la preuve des diligences effectuées par l'utilisateur pour accéder au site en ligne est impossible car le module de prise de rendez-vous et les notifications relatives à l'indisponibilité de l'agenda ne sont pas nominatifs. De ce fait, les délais imposés par la prise de rendez-vous dématérialisée ne sont pas comptabilisés dans la durée de traitement des demandes de naturalisation.

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

Le délai anormalement long pour accéder à un rendez-vous dans le cadre d'une demande de naturalisation porte ainsi 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 était susceptible de porter atteinte au droit des usagers de l'administration et constituait ainsi une défaillance du service public au sens de l'article 4 1° de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits 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* »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 DE LA DEFENSEURE DES DROITS

La Défenseure des droits

Considère que les difficultés d'accès au service public résultant notamment de la dématérialisation des prises de rendez-vous portent 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 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 ;

En conséquence, la Défenseure des droits recommande à Monsieur le préfet de X. :

- la mise en place de procédures alternatives à la voie dématérialisée tant pour le dispositif de demande de naturalisation actuel que pour celui qui sera progressivement mis en place par le ministère de l'Intérieur pour l'ensemble des démarches de dépôt de dossiers des ressortissants étrangers ;

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

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

- la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager, lui permettant de rapporter la preuve de cette connexion dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;

- un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction pour permettre de répondre aux demandes des usagers et traiter les dossiers dans des délais raisonnables ;

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

Claire HÉDON