
Décision du Défenseur des droits n°2022-172

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 relative aux droits des personnes handicapées, notamment ses articles 2, 5 et 18 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française ;

Saisi par le conseil de Madame X d'une réclamation relative à la décision du Ministre de l'Intérieur ajournant à deux ans sa demande de naturalisation,

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Y, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Y dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Madame X a saisi le Défenseur des droits par l'intermédiaire de son conseil d'une réclamation relative à la décision du ministre de l'Intérieur par laquelle il a ajourné à deux ans sa demande de naturalisation.

1. EXPOSÉ DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Madame X est née le 22 mars 1962 à Z en Irak.

Entrée sur le territoire français le 30 octobre 2010, le statut de réfugié lui a été reconnu par décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) du 29 septembre 2011.

Elle réside régulièrement en France sous couvert d'une carte de résident.

Par décision du 16 octobre 2019, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a reconnu à l'intéressée un taux d'incapacité d'au moins 50 % et inférieur à 80 %.

Une restriction substantielle et durable pour se procurer un emploi a également été reconnue de telle sorte que Madame X s'est vue attribuer, en application de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale, une allocation aux adultes handicapés (AAH).

Initialement attribuée pour la période du 1^{er} août 2018 au 31 juillet 2021, l'allocation a été de nouveau accordée à l'intéressée sur le même fondement par décision de la CDAPH du 16 juin 2021. La décision précise une nouvelle période d'attribution du 1^{er} février 2021 au 31 janvier 2026.

Cette allocation constitue actuellement le seul revenu de Madame X.

En 2019, Madame X a sollicité l'acquisition de la nationalité française par la voie de la naturalisation.

Par décision du 22 janvier 2020, le préfet de A a ajourné la demande à deux ans au motif que l'intéressée ne dispose pas de ressources suffisantes et stables et que ces dernières proviennent pour l'essentiel de prestations sociales.

Madame X a formé un recours hiérarchique contre cette décision auprès du ministre de l'Intérieur qui, par décision du 30 juillet 2020, a rejeté le recours et confirmé les motifs d'ajournement de la demande.

Madame X a saisi le tribunal administratif de Y afin de voir annuler la décision du ministre de l'Intérieur.

En cours d'instance, le ministre de l'Intérieur a abrogé sa décision du 30 juillet 2020 aux fins de réexaminer la situation de l'intéressée.

Par une nouvelle décision du 26 octobre 2021, le ministre de l'Intérieur a ajourné la demande de naturalisation de Madame X au motif suivant :

« En effet, l'examen de votre parcours professionnel, apprécié dans sa globalité depuis votre entrée en France, ne permet pas de considérer que vous avez réalisé pleinement votre insertion professionnelle puisque vous ne disposez pas de ressources suffisantes et stables.

Il apparaît en outre que si la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées vous a attribué l'allocation aux adultes handicapés (AAH) à titre temporaire, en soutien à un processus d'accès à l'insertion professionnelle, en retenant un taux d'incapacité inférieur à 80 % mais entraînant une restriction substantielle d'accès à l'emploi du fait de votre handicap, il n'est pas établi que vous seriez dans l'incapacité de rechercher ou d'occuper tout emploi ».

Par requête enregistrée au tribunal administratif de Y le 14 mars 2022, Madame X a sollicité l'annulation de cette décision.

En l'absence d'instruction contradictoire menée par l'institution dans cette affaire, l'analyse de la Défenseure des droits repose sur les éléments factuels de l'espèce figurant dans les pièces transmises par l'auteur de la saisine, sans préjudice de leur éventuelle contestation au cours de l'audience.

2. DISCUSSION JURIDIQUE

a. En droit

Sur le principe de non-discrimination en raison du handicap :

En vertu de l'article 5 de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH),

« 1. Les États Parties reconnaissent que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit sans discrimination à l'égal protection et à l'égal bénéfice de la loi.

2. Les États Parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement »

Ces dispositions sont reconnues d'applicabilité directe par le juge interne¹ et le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies².

Aux termes de l'article 2 de la convention, la notion de discrimination fondée sur le handicap s'entend comme :

« toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable »

¹ CE, 20 juin 2016, n°383333, mentionné aux Tables

² Observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination, CRPD/C/GC/6, 26 avril 2018

Enfin, aux termes de l'article 18§1 de la CIDPH :

« Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit de circuler librement, le droit de choisir librement leur résidence et le droit à une nationalité, et ils veillent notamment à ce que les personnes handicapées :

a) Aient le droit d'acquérir une nationalité et de changer de nationalité et ne soient pas privées de leur nationalité arbitrairement ou en raison de leur handicap ».

Sur l'application du principe de non-discrimination à raison du handicap aux décisions relatives à la naturalisation :

L'acquisition de la nationalité française par voie de naturalisation ne constitue pas un droit mais une mesure de faveur accordée par l'État, qui dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour accorder ou non la nationalité.

Par conséquent, pour apprécier l'intérêt que présente l'octroi de la nationalité française à un postulant, l'autorité administrative peut prendre en considération, notamment, son intégration dans la société française, son insertion sociale et professionnelle, ainsi que les éléments relatifs à ses ressources lui permettant de subvenir durablement à ses besoins en France.³

Toutefois, cette large marge d'appréciation n'est pas sans limite. Elle ne peut notamment pas avoir pour effet de faire naître une discrimination.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé que *« l'autorité administrative ne peut se fonder exclusivement ni sur l'existence d'une maladie ou d'un handicap ni sur le fait que les ressources dont dispose l'intéressé ont le caractère d'allocations accordées en compensation d'un handicap, pour rejeter une demande de naturalisation »*.⁴

Est donc censuré l'arrêt des juges du fond qui retient que le ministre n'avait pas commis d'illégalité en opposant aux requérants la nature de leurs ressources, dès lors que cela a pour effet *« de priver de toute possibilité d'accéder à la nationalité française les personnes qui ne disposent pas d'autres ressources que des allocations liées à leur handicap »*.

Par une décision du 29 novembre 2019, le Conseil d'État est ensuite venu préciser sa jurisprudence en jugeant que *« l'autorité administrative ne peut se fonder ni sur l'existence d'une maladie ou d'un handicap ni, par suite, sur l'insuffisance des ressources de l'intéressé lorsqu'elle résulte directement d'une maladie ou d'un handicap »*.⁵

Autrement dit, est entachée d'illégalité la décision qui se fonde, même partiellement, sur la faiblesse des ressources du postulant à la naturalisation lorsque celle-ci, quelle que soit la nature des ressources, résulte directement de son handicap.

Refuser d'accorder la nationalité française sur un tel fondement reviendrait à fonder la décision sur un motif discriminatoire, donc illégal.

³ CE, 11 mai 2016, nos 389399, 389433 ; CE, 14 décembre 2020, n°432778

⁴ CE, 11 mai 2016, nos 389399, 389433

⁵ CE, 29 novembre 2019, n°421050

Sur les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés :

S'agissant de l'allocation aux adultes handicapés(AAH), le législateur a prévu des conditions d'attribution différentes selon le degré d'incapacité reconnu par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées(CDAPH).

D'une part, les articles L.821-1 et D.821-1 alinéa 1 du code de la sécurité sociale prévoient son attribution à toute personne dont le taux d'incapacité est supérieur ou égal à 80 %.

D'autre part, les articles L.821-2 et D.821-1 alinéa 2 du même code prévoient une attribution lorsque le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 % et, de façon cumulative, lorsque la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées(CDAPH) reconnaît à l'intéressé une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi en raison de son handicap.

Malgré les conditions d'attribution différentes, le législateur n'a pas institué deux allocations distinctes.⁶ Quel que soit son fondement, l'allocation aux adultes handicapés(AAH) est destinée à assurer un minimum de ressources aux personnes dont la faiblesse des revenus est la conséquence directe de leur handicap.

Concernant la notion de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* », celle-ci est précisée par l'article D.821-1-2 du code de la sécurité sociale. La restriction est ainsi dite substantielle « *lorsque le demandeur rencontre, du fait de son handicap même, des difficultés importantes d'accès à l'emploi* ».

Par conséquent, l'allocation est attribuée selon les conditions de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale sous réserve que la personne justifie d'une inemployabilité directement liée à sa situation de handicap.

A contrario, le bénéfice de l'allocation n'est pas accordé dès lors qu'est reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées(CDAPH) la capacité de l'intéressé à exercer une activité professionnelle lui permettant de subvenir à ses besoins.

Cette lecture est confirmée par le schéma d'instruction prévu à l'annexe II de la circulaire n° 2011-413 du 27 octobre 2011 relative à l'application du décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation.

Enfin, selon l'article L.821-4 du code de la sécurité sociale, la durée d'attribution de l'allocation est appréciée en fonction de l'impossibilité pour la personne, compte tenu de son handicap, de se procurer un emploi.

En ce sens, l'article R.821-5 alinéa 2 prévoit une période d'attribution d'une à deux années pour l'allocation visée à l'article L. 821-2. Toutefois, à titre dérogatoire, l'allocation peut être attribuée pour une période maximale de cinq ans lorsque le handicap et la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ne sont pas susceptibles d'une évolution favorable au cours de la période d'attribution.

⁶ CE, 11 mai 2016, n° 392513

b. En l'espèce

À la date de la décision du ministre de l'Intérieur du 26 octobre 2021, les ressources de Madame X étaient constituées exclusivement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) attribuée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Par suite, en opposant à l'intéressée l'insuffisance de ses ressources, laquelle résulte directement de son handicap, le ministre de l'intérieur, qui l'a privée de toute possibilité d'accéder à la nationalité française, a entaché sa décision d'illégalité.

De même, il ne saurait être reproché à Madame X l'absence de démarches d'insertion professionnelle dès lors que l'attribution de l'allocation au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale suppose que l'intéressée se trouve, du fait de son handicap, dans une situation d'inemployabilité.

De plus, la période d'attribution de l'allocation de cinq ans démontre que le handicap et la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi de l'intéressée, âgée de 59 ans à la date de la décision, ne sont pas susceptibles d'évoluer favorablement à l'issue de la période d'ajournement de deux ans décidée par le ministre de l'Intérieur.

Il résulte de ce qu'il précède que la décision opposée à Madame X est fondée sur un motif discriminatoire en lien avec la situation de handicap de l'intéressée.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Y.

Claire HEDON