

Paris, le 9 novembre 2017

---

**Décision du Défenseur des droits n° 2017-266**

---

**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 son article 8 ;

Vu le code civil, notamment son article 21-25-1 ;

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, notamment son article 46 ;

Saisi à plusieurs reprises de difficultés concernant les délais de traitement des demandes d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique déposées en application des dispositions des articles 21-14-1 et suivants du code civil auprès de vos services ;

- Prend acte du dispositif mis en place par le ministère de l'Intérieur, avec le concours des services de police concernés, pour accélérer l'instruction des dossiers ;
- Recommande au ministère de l'Intérieur et à ses services déconcentrés de veiller au strict respect des délais prévus par la réglementation.

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

**Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011  
relative au Défenseur des droits**

**EXPOSE DES FAITS**

**Le dossier de Madame X**

Madame X a appelé l'attention du Défenseur des droits sur les difficultés rencontrées dans le cadre de la demande de naturalisation qu'elle a déposée le 21 décembre 2011 auprès des services de la préfecture de police de Paris.

Sa demande a été enregistrée sous la référence 2012P....X.....

Demeurée sans nouvelle, Madame X a interrogé les services préfectoraux sur l'état d'instruction de son dossier.

Par un courrier du 7 septembre 2015, le bureau chargé des naturalisations de la préfecture lui a indiqué que son dossier était en cours d'instruction dans l'attente du retour de l'enquête réglementaire.

Interrogée par le Défenseur des droits, la préfecture a finalement indiqué le 29 janvier 2016, que les résultats des enquêtes administratives lui étaient parvenus, et qu'en conséquence, une demande d'actualisation des pièces du dossier serait adressée à l'intéressée.

Par un courrier du 3 mars 2017, les services de la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'Intérieur ont fait savoir que Madame X avait été naturalisée par un décret du 17 février 2017, publié au Journal officiel du 19 février suivant.

L'instruction du dossier de l'intéressée aura duré plus de cinq années.

**Le dossier de Monsieur Y**

Monsieur Y a également sollicité l'intervention du Défenseur des droits concernant sa demande de naturalisation, déposée auprès des services de la même préfecture de police de Paris.

Un récépissé d'enregistrement de son dossier complet lui a été remis le 1er février 2013, avec la référence 2012P....X.....

Monsieur Y, jusqu'alors sans nouvelle, a été informé par un courrier du 18 novembre 2016, que sa demande était en cours de traitement à la préfecture, dans l'attente de la réponse de l'enquête réglementaire.

Le Défenseur des droits, par un courrier du 2 février 2017 et un courrier électronique du 9 mars 2017, a interrogé le bureau des naturalisations de la préfecture, lequel a répondu, par un courrier électronique du 13 mars 2017, que les résultats des enquêtes administratives lui étaient parvenus, et que l'intéressé serait prochainement invité à actualiser les pièces de son dossier.

Par une décision du 30 mars 2017, notifiée le 15 avril suivant, la demande de l'intéressé a finalement été ajournée à trois ans en raison des renseignements défavorables recueillis sur le postulant, dans le cadre de plusieurs procédures enregistrées entre 1999 et 2014.

L'instruction de son dossier aura duré plus de quatre ans.

### **L'INSTRUCTION MENEÉ PAR LE DEFENSEUR DES DROITS**

Par un courrier du 4 avril 2017, les services du Défenseur des droits ont adressé au préfet de police de Paris et au ministre de l'Intérieur une note récapitulative pour leur indiquer que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisation est susceptible de caractériser une atteinte au droit des usagers de l'administration, et de porter atteinte à leur vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).

Par un courrier du 22 juin 2017, Monsieur le préfet de police a fait savoir que le délai moyen de traitement des demandes enregistrées dans ses services était actuellement de 15 mois.

Il a précisé qu'une nouvelle procédure d'enregistrement des demandes avait été mise en place depuis le mois de mai 2016 dans l'application nationale PRENAT pour assurer le respect des délais prévus par l'article 21-25-1 du code civil et l'article 46 du décret n°93-1362 modifié du 30 décembre 1993. Celle-ci a pour objet de limiter le risque d'incomplétude du dossier par un enregistrement conditionné à la réception d'un nombre plus significatif de pièces nécessaires au traitement du dossier.

Il a été ajouté qu'afin de fluidifier encore le circuit de transmission des résultats des enquêtes administratives menées lors de l'examen de chaque demande d'accès à la nationalité française, une réunion s'était tenue en décembre 2016 avec tous les services de police préfectoraux concernés (direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, direction du renseignement, et service régional de documentation criminelle de la direction de la police judiciaire).

Cette réunion aurait permis de sensibiliser chaque direction à la nécessité de mener avec diligence les investigations nécessaires.

En outre, il a été précisé qu'une dématérialisation complète des échanges entre le bureau des naturalisations et les services de police devait être finalisée prochainement, laquelle permettrait d'obtenir les rapports de police ou les suites judiciaires préalablement à la tenue des entretiens d'assimilation pour accélérer la prise de décision finale.

En conclusion, le préfet de police a fait connaître sa détermination à réduire le délai moyen susvisé, eu égard aux conséquences dommageables de l'allongement des délais pour certains postulants.

Par un courrier du 1<sup>er</sup> août 2017, le ministère de l'Intérieur a souhaité rappeler que la réalisation des enquêtes réglementaires, prévues à l'article 36 du décret du 30 décembre 1993 modifié, constitue un préalable indispensable à la prise de décision sur les demandes d'acquisition de la nationalité française, et implique la consultation de l'ensemble des services de police et de gendarmerie ainsi que de la direction générale de la sécurité intérieure.

Il a confirmé que la rénovation récente du dispositif des enquêtes de sécurité, réalisée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, devrait permettre d'unifier les procédures au plan national et de réduire les délais de traitement des dossiers.

La présente décision a pour objet de rappeler le cadre juridique applicable au traitement des demandes d'acquisition de la nationalité française par décisions de l'autorité publique, de prendre acte du dispositif mis en place pour accélérer l'instruction de ces dossiers et de recommander aux services compétents de veiller au strict respect des délais prévus par les textes applicables.

## **LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX DEMANDES D'ACQUISITION DE LA NATIONALITE FRANÇAISE PAR DECISION DE L'AUTORITE PUBLIQUE**

### **1. Les dispositions législatives et réglementaires applicables**

L'octroi de la nationalité française est une prérogative souveraine de l'Etat.

Si la jurisprudence l'analyse comme une « faveur » accordée à son bénéficiaire (pour ex., CE, 2 SS, du 21 février 1996, 145231 ; CE, 2 SS, du 15 mars 1995, 148768 ; CE, 2 SS, du 6 février 1995, 144464), elle est aussi une étape décisive du processus d'intégration dans la communauté d'un étranger qui entend fixer durablement sa résidence sur le territoire français.

Aussi, l'administration exerce son pouvoir sous le contrôle du juge administratif, et dans les conditions fixées par les dispositions des articles 21-14-1 et suivants du code civil.

#### **1.1. L'article 21-25-1 du code civil**

Il résulte de ce texte que « *La réponse de l'autorité publique à une demande d'acquisition de la nationalité française par naturalisation doit intervenir au plus tard dix-huit mois à compter de la remise de toutes les pièces nécessaires à la constitution d'un dossier complet contre laquelle un récépissé est délivré immédiatement. Le délai visé au premier alinéa est réduit à douze mois lorsque l'étranger en instance de naturalisation justifie avoir en France sa résidence habituelle depuis une période d'au moins dix ans au jour de cette remise. Les délais précités peuvent être prolongés une fois, par décision motivée, pour une période de trois mois* ».

## **1.2. La nécessité pour l'autorité administrative de procéder à une enquête réglementaire**

La naturalisation est subordonnée à des conditions de bonne vie et mœurs, prévues par l'article [21-23](#) du code civil. La notion de « bonne vie et mœurs » ne se limite pas à celle de condamnation pénale, mais porte plus généralement sur la conduite et le loyalisme du postulant.

Aussi, l'article 36 du décret 93-1362 du 30 décembre 1993 prévoit que toute demande de naturalisation fait l'objet d'une enquête à laquelle fait procéder l'autorité auprès de laquelle elle a été déposée.

La préfecture du département ou les autorités consulaires, selon que la personne réside en France ou à l'étranger, demandent aux services de police ou de gendarmerie territorialement compétents d'effectuer cette enquête. Elle peut être complétée par une consultation des organismes consulaires et sociaux.

## **1.3. L'exigence de célérité dans la réalisation de l'enquête**

L'article 46 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 prévoit que le dossier assorti de la proposition de décision de la préfecture est transmis au ministre chargé des naturalisations dans les six mois suivant la délivrance du récépissé. Il comprend notamment le bulletin n°2 du casier judiciaire de l'intéressé et le résultat de l'enquête mentionnée à l'article 36.

Pour assurer le respect de ce délai, et plus généralement celui prévu par l'article 21-25-1 du code civil, plusieurs circulaires sont venues préciser les conditions de réalisation de ces enquêtes.

La circulaire DPM n°2000-254 du 12 mai 2000 relative aux naturalisations, réintégrations dans la nationalité française et perte de la nationalité française, indique que « *les enquêtes doivent être lancées dès que le dossier est complet et un délai devra être fixé pour les réponses* ».

La circulaire NOR : IMIC0900097C du 29 décembre 2009 à laquelle renvoie la circulaire NOR : IMIC1000113C du 27 juillet 2010 relative à la déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française pour décision de l'autorité publique détaille les modalités de réalisation des enquêtes et rappelle les délais fixés aux articles 21-25-1 du code civil et à l'article 46 du décret du 30 décembre 1993, dont le respect implique une vigilance et des diligences spécifiques de la part de l'administration.

## **2. La portée des obligations pesant sur l'administration**

### **2.1. L'absence d'effet de la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisations sur la légalité de la décision administrative**

La circonstance que l'administration n'a pas respecté le délai imparti à l'article 21-25-1 du code civil pour statuer sur une demande de naturalisation est sans incidence sur la légalité de

la décision (CAA Nantes, 4ème chambre, 3 février 2006, 05NT00003).

Toutefois, un délai d'instruction anormalement long est susceptible de porter une atteinte aux droits des usagers.

## **2.2. Les effets du non-respect des délais prévus aux articles 21-25-1 du code civil et 46 du décret du 30 décembre 1993 sur la situation juridique du postulant**

Le non-respect des délais affecte doublement la durée d'examen du dossier par l'administration.

Faute d'avoir apprécié dans les délais impartis la situation du postulant, l'administration se trouve, *de facto*, en situation de lui demander de nouvelles pièces pour actualiser son dossier, lesquelles nécessiteront des délais d'examen supplémentaires.

### **2.2.1. La modification des circonstances de fait et de droit de la demande de naturalisation**

La situation des postulants est susceptible d'avoir évolué de façon significative depuis le dépôt de leur dossier. Ainsi, des personnes qui remplissaient les conditions de recevabilité prévues à l'article 21-16 du code civil pourraient ne plus y satisfaire plusieurs années après, pour des circonstances indépendantes de leur volonté.

Notamment, la jurisprudence retient que, pour être considéré comme ayant sa résidence en France au sens de l'article 21-16 du code civil, le demandeur doit y avoir fixé de manière stable le centre de ses intérêts matériels et de ses liens familiaux (CE, Section, 28-2-1986, n° 57464 et n° 50277). Cela implique, entre autre, que le demandeur justifie d'une situation professionnelle stable, lui procurant des ressources qui lui permettent de justifier de son autonomie matérielle. Un postulant pourrait avoir perdu son emploi et ne plus justifier d'un niveau de ressources suffisant.

### **2.2.2. L'atteinte portée à la vie privée, sociale et familiale du demandeur au sens de l'article 8 de la Conv. EDH**

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 »* (CEDH, *Genovese c. Malte*, n° 53124/09).

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 demandeur.

En effet, le domicile de nationalité impliquant d'avoir fixé en France le centre de ses attaches familiales, et d'y avoir fixé son domicile, le demandeur peut, *de facto*, être contraint de

renoncer à ses projets, éventuellement dans le cadre d'une mobilité professionnelle à l'étranger, pour ne pas compromettre sa demande, ou, *a contrario*, devoir renoncer à celle-ci alors qu'il serait pourtant parfaitement assimilé à la communauté française.

Cette assimilation se traduit pour de nombreux postulants par la volonté d'intégrer des postes qui participent directement ou indirectement à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques, lesquels nécessitent d'être titulaire de la nationalité française. Leur projet sont durablement compromis par les délais d'instruction de leur demande de naturalisation.

Il en est de même pour les personnes qui souhaitent intégrer des professions réglementées, dont l'accès est facilité aux titulaires de la nationalité française.

Pour la CEDH, la « *vie privée* » est une notion large qui ne se prête pas à une définition exhaustive (CEDH, Peck c. Royaume-Uni, no [44647/98](#)). Le droit au respect de la vie privée assure également à l'individu un domaine dans lequel il peut poursuivre librement le développement et l'accomplissement de sa personnalité (CEDH Brüggemann et Scheuten c. Allemagne, no [6959/75](#)).

Dans l'affaire Niemietz c. Allemagne (CEDH, 16 décembre 1992), la Cour a déclaré au sujet de la notion de « *vie privée* » qu' « *il serait (...) trop restrictif de (...) limiter [cette notion] à un « cercle intime » où chacun peut mener sa vie personnelle à sa guise et d'en écarter entièrement le monde extérieur à ce cercle* ». Elle indique qu'il n'y a « *aucune raison de principe de considérer cette manière de comprendre la notion de « vie privée » comme excluant les activités professionnelles ou commerciales : après tout, c'est dans leur travail que la majorité des gens ont beaucoup, voire le maximum d'occasions de resserrer leurs liens avec le monde extérieur.* »

## **RECOMMANDATIONS**

En conséquence, au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- Considère que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisation pourrait 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 ;
- Considère que ces délais sont susceptibles de porter atteinte à leur vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- Prend acte du dispositif mis en place par le ministère de l'Intérieur, avec le concours des services de police et de gendarmerie concernés, pour accélérer l'instruction des dossiers ;

- Recommande au ministre de l'Intérieur et à ses services déconcentrés de veiller au strict respect des délais prévus par la réglementation ;
- Demande à être tenu informé du délai moyen de traitement de l'instruction des demandes de nationalité au 1<sup>er</sup> novembre 2017, et des mesures susceptibles de limiter les délais de traitement.

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données à ses recommandations dans un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON