

Paris, le 26 février 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-030

---

### 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 ;

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 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 ;

Décide de prendre acte :

- des mesures adoptées par le service des naturalisations de la préfecture de X. visant à assurer un service de qualité aux usagers, notamment par la mise en place de procédures alternatives à la voie dématérialisée et en particulier un accueil physique pour ceux rencontrant des difficultés, le conventionnement des échanges avec les services de police afin d'obtenir plus rapidement les rapports préalables à la tenue des entretiens et la possibilité d'octroyer à titre dérogatoire des rendez-vous aux usagers justifiant d'une situation particulière nécessitant l'examen de leur demande à bref délai ;
- de l'efficacité de la procédure alternative à la voie dématérialisée proposée par la préfecture de X. dès lors qu'elle a été en mesure d'accorder des rendez-vous à l'ensemble des réclamants ayant sollicité l'intervention du Défenseur des droits ;

Recommande :

- la délivrance d'un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager, afin de lui permettre d'en rapporter la preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;
- autant que de besoin, un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations pour permettre de répondre aux demandes des usagers et traiter les dossiers dans des délais raisonnables.

La Défenseure des droits 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**

---

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

### **1. Rappel des faits et procédure**

Il a notamment été saisi par quatorze réclamants qui ne parvenaient pas à obtenir de convocation en dépit de nombreuses tentatives de connexion.

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.

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

Elles ressortent par ailleurs 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 a été établi 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.

Par lettre du 3 avril 2020, le Défenseur des droits a adressé un courrier au préfet de X. afin qu'il lui 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.

Il a rappelé à cette occasion ses recommandations relatives aux modalités de prise de rendez-vous par voie dématérialisée<sup>1</sup>.

Par courrier du 26 juin 2020, le préfet de X. a répondu qu'un nombre très important de rendez-vous était mis en ligne quotidiennement par ses services au profit des usagers. Il a précisé que le taux d'absence des usagers et d'incomplétude des dossiers avait une forte incidence sur la capacité de réception de ses services étant donné qu'un nombre notable de rendez-vous sont obérés par ces mêmes usagers, réduisant ainsi l'offre de rendez-vous pour l'ensemble des usagers du département.

Il a ajouté que la préfecture de X. avait mis à la disposition des usagers l'ensemble des informations nécessaires au dépôt des dossiers de naturalisation sur son site. En complément, deux boîtes fonctionnelles et un point de renseignement, notamment, ont été mis en place pour informer les usagers et répondre à leurs interrogations de toute nature sur cette thématique. Ainsi et conformément à la charte Marianne, ses services traiteraient systématiquement toutes les réclamations des usagers sur place et par voie électronique. Leur accueil serait assuré, au quotidien, dans les délais impartis.

---

<sup>1</sup> Décisions 2019-015 et 2019-266 du Défenseur des droits

Il indique que les usagers ont la possibilité de se rendre sur site pour obtenir des informations et procéder à des réclamations et que, par conséquent, ses services n'offrent pas uniquement la saisine par voie électronique pour l'accès aux informations et aux réclamations.

En 2019 la durée moyenne d'instruction des demandes de naturalisation par décret était de 150 jours et celle des demandes par déclaration de 230 jours.

Cette même année, ses services avaient mis fin à la réception par voie postale des dossiers de demande de naturalisation par déclaration, ce qui a permis d'améliorer significativement les délais d'instruction et de mettre en œuvre une réception et un accompagnement personnalisés des usagers lors du dépôt physique du dossier sur site.

Un conventionnement des échanges a été mis en place avec les services de police afin d'obtenir plus rapidement les rapports préalables à la tenue des entretiens pour les procédures déclaratives afin accélérer l'instruction de ces dossiers.

Enfin, il conclut en indiquant que ses services accordent des rendez-vous dérogatoires pour certains usagers au regard de leurs situations particulières, notamment les personnes handicapées et les personnes âgées, après saisine via les boîtes fonctionnelles.

L'instruction menée par le Défenseur des droits à l'occasion de ses saisines, a révélé que tous les usagers ayant sollicité l'intervention du Défenseur des droits avaient obtenu, à bref délai, un rendez-vous pour le dépôt de leur demande de naturalisation.

## **2. Analyse**

Le Défenseur des droits estime 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).

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<sup>er</sup> 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.

Le Défenseur des droits ne peut qu'approuver les différents dispositifs mis en place par la préfecture de X. pour garantir les droits des usagers confrontés à des difficultés pour déposer leur dossier de demande de naturalisation en ligne.

Il rappelle toutefois qu'à l'occasion de ces saisines, et dans le cadre des travaux et des entretiens menés à l'occasion de la publication de son rapport sur la dématérialisation<sup>2</sup> des services publics 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.

### **a. 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 constitutionnel<sup>3</sup>.

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'en attestent les 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 rappelle<sup>4</sup> enfin, à l'instar de la Commission nationale informatique et libertés<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié le 17 janvier 2019

<sup>3</sup> Décision 79-105 DC du 25 juillet 1979

<sup>4</sup> Rapport du Défenseur des droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », publié le 17 janvier 2019

<sup>5</sup> Délibération n° 2016-111 du 21 avril 2016 relatif au décret n° 2016-685 du 27 mai 2016

## **b. 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 »<sup>6</sup>. En revanche, la circonstance que ces autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation n'en exclut pas en soi l'existence<sup>7</sup>.

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 § 1<sup>8</sup>.

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*<sup>9</sup> ».

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.

La preuve des diligences effectuées par l'usager 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'usager a finalement obtenu un rendez-vous.

Ainsi la durée d'instruction moyenne évoquée par la préfecture de 150 jours par les dossiers de demande par décret et de 230 jours pour les dossiers de demande par déclaration n'est pas représentative.

Le 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.

---

<sup>6</sup> v. par ex., *Boulois c. Luxembourg*, req. 37575/04

<sup>7</sup> v. par ex., *Pudas c. Suède*, req. 10426/83

<sup>8</sup> v. par ex., *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, req. 22110/93

<sup>9</sup> v. par ex., *Mustafa c. France*, req. 63056/00 et *X. c. France*, req. 18020/91

### **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* »<sup>10</sup>.

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<sup>11</sup>.

### **LES RECOMMANDATIONS DE LA DEFENSEURE DES DROITS**

La Défenseure des droits 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.

En conséquence, la Défenseure des droits décide de prendre acte :

- des mesures adoptées par le service des naturalisations de la préfecture de X. visant à assurer un service de qualité aux usagers, notamment par la mise en place de procédures alternatives à la voie dématérialisée et en particulier un accueil physique pour ceux rencontrant des difficultés, le conventionnement des échanges avec les services de police afin d'obtenir plus rapidement les rapports préalables à la tenue des entretiens et la possibilité d'octroyer à titre dérogatoire des rendez-vous aux usagers se trouvant dans une situation particulière nécessitant l'examen de leur demande à bref délai ;
- de l'efficacité de la procédure alternative à la voie dématérialisée proposée par la préfecture de X. dès lors qu'elle a été en mesure d'accorder des rendez-vous à l'ensemble des réclamants ayant sollicité l'intervention du Défenseur des droits ;

---

<sup>10</sup> CEDH, *Genovese c. Malte*, req. 53124/09

<sup>11</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2017-266 du 9 novembre 2017

Recommande :

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

- autant que de besoin, un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations pour permettre de répondre aux demandes des usagers et traiter les dossiers dans des délais raisonnables.

Elle 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