

Paris, le 23 mars 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-014

---

### 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, et constate à nouveau 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 actuel de demande de naturalisation 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, 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 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 S. et Monsieur B., tous deux en situation de handicap, qui ne parvenaient pas à obtenir de convocation en dépit de nombreuses tentatives de connexion.

Le Défenseur des droits a ensuite été saisi par :

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

Madame S., Monsieur A., et Maître G. joignent également des courriers ou courriels par lesquels la préfecture leur a fait savoir qu'aucun rendez-vous ne pouvait leur être donné par courrier ou courriel et qu'il leur appartenait de renouveler leurs connexions sur le site internet de la préfecture.

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 lettre du 30 septembre 2019, le Défenseur des droits a adressé une demande 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 et, s'agissant des époux B., pour solliciter qu'un rendez-vous leur soit donné par voie postale.

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

Par courriel du 11 octobre suivant, le chef du bureau des naturalisations a bien voulu adresser une convocation aux époux B..

Il n'a toutefois pas répondu au Défenseur des droits quant à l'existence d'alternatives efficaces à la prise de rendez-vous en ligne.

Dès lors, par courrier du 16 mars 2020, les services du Défenseur des droits ont adressé une note récapitulative au préfet des X. aux fins de lui 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.

Sans réponse de la préfecture, le Défenseur des droits a adressé deux relances, la première, le 28 juillet et la seconde, le 16 novembre 2020.

Par un courrier du 15 décembre 2020, le préfet de X. a répondu que la plateforme de naturalisation des X. offre chaque mois 960 rendez-vous. Il a précisé que l'offre de rendez-vous en ligne était régulièrement actualisée.

Il a ajouté que ce système fluidifie le passage des usagers en préfectures en réduisant les files d'attente, évite la constitution de stocks de dossiers et garantit aux usagers un traitement de leur dossier dans un délai maîtrisé.

Il a précisé que sur la liste de vingt usagers communiqués par le Défenseur des droits, quatre d'entre eux avaient été reçus par ses services et qu'il « appartient aux autres usagers de se connecter régulièrement afin d'obtenir un rendez-vous ».

S'il a fait valoir une politique fondée sur une gestion de l'offre de rendez-vous, il n'a pas donné de réponse sur les modes alternatifs de contacts avec la préfecture pour la prise de rendez-vous.

Il a conclu en indiquant que le ministère de l'Intérieur allait progressivement dématérialiser l'ensemble des démarches de dépôt de dossiers des ressortissants étrangers. En 2022, lorsque cette dématérialisation sera effective, les usagers pourront, sans prendre de rendez-vous et sans se déplacer en préfecture, déposer leur demande de naturalisation.

Enfin, il a assuré que ses services étaient entièrement mobilisés à garantir un accueil et un traitement des dossiers de qualité aux usagers du département.

---

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

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

A titre d'exemple, depuis le 9 octobre 2018, Monsieur R. a tenté d'obtenir un rendez-vous afin de déposer sa demande de naturalisation auprès de la plateforme de la préfecture des X.. Il explique que le paiement d'un prestataire privé lui a permis d'en obtenir un. Toutefois, à défaut de présentation d'un dossier complet, l'enregistrement de sa demande de naturalisation n'a pu aboutir. Sollicité et rémunéré une seconde fois, cet intermédiaire privé a renoncé à fournir la prestation à laquelle il s'était engagé, faute de plage horaire disponible sur le site idoine. Monsieur R. n'a pu obtenir la restitution de la somme dont il s'est acquitté. Interpellé par nos services sur les alertes relatives à la gratuité de la procédure figurant sur le site de la préfecture, il soutient qu'il n'a eu d'autres choix que d'avoir recours à un prestataire privé et que ce système a, au moins par une fois, démontré son efficacité.

En outre, après avoir pris l'attache des quatre réclamants reçus par la préfecture et cités en exemple dans la réponse du Préfet des X., il apparaît que deux étaient accompagnés par des avocats dans le cadre de leur demande et ont reçu leur rendez-vous par l'intermédiaire de ces derniers et non en se connectant sur la plateforme. Le troisième, aurait également reçu une convocation par voie postale après avoir sollicité différentes instances notamment le ministère de l'Intérieur. 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<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 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 les travaux et les entretiens menés à l'occasion de la publication de son rapport sur la dématérialisation<sup>2</sup> 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 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 d'instruction des demandes doivent être appréhendés dans leur globalité. Ce d'autant plus 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 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.

Ainsi qu'il résulte des nombreux témoignages relayés 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 avocat ou à un prestataire privé.

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

---

<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

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 ministre de l'Intérieur sera accompagnée de 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 »<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 d'appréciation. 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 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* »<sup>9</sup>.

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.

---

<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

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.

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 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.

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* »<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 des difficultés de prises de rendez-vous et d'accès au 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 des 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

<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



ministère de l'Intérieur pour l'ensemble des démarches de dépôt de dossiers des ressortissants étrangers ;

- 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 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 des X. dans un délai de six mois.

Claire HÉDON