



D

RAPPORT

Devenir français par naturalisation

RECOMMANDATIONS VISANT À FAIRE RESPECTER LES DROITS DES USAGERS

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

Devenir français par naturalisation :
recommandations visant à faire respecter les droits des usagers

TABLE DES MATIÈRES

Recommandations	04		
Introduction	07		
I· LE DROIT DE DÉPOSER ET DE FAIRE ENREGISTRER SA DEMANDE DE NATURALISATION		10	
A· L'ACCÈS AUX GUICHETS		10	
1· Demander la naturalisation : un droit remis en cause en pratique	10		
2· Déposer sa demande : le droit à la délivrance d'un accusé de réception non respecté	11		
3· Enregistrer sa demande dans un délai raisonnable : le droit à la remise immédiate du récépissé encore aléatoire	11		
B· LE DÉPÔT DU DOSSIER DE LA DEMANDE		13	
1· Des organisations différentes en fonction de chaque préfecture	13		
2· Le manque de rendez-vous disponibles	14		
3· Des évolutions organisationnelles encore illisibles et peu efficaces	18		
4· Une information sur les conditions d'accès au service public et un accompagnement insuffisants	19		
C· LES LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE LA NATURALISATION		20	
1· Les ressortissants de l'Union européenne	20		
2· Les réfugiés	21		
3· Les personnes ayant changé de domicile	22		
4· Les personnes âgées	23		
II· LE DROIT À L'EXAMEN DE LA DEMANDE DE NATURALISATION		24	
A· LE RESPECT DES DÉLAIS LÉGAUX DE TRAITEMENT		24	
1· La méconnaissance des délais légaux de traitement	24		
2· La pratique du « <i>délai caché</i> » : un mode de calcul contestable	27		
B· LE DROIT À L'INFORMATION DE L'USAGER SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE SA DEMANDE		27	
1· Le droit d'obtenir des réponses à ses demandes d'information	27		
2· Le droit d'être informé sur l'évolution du traitement de sa demande	28		
C· LE DROIT À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE		29	
1· L'accompagnement insuffisant des changements de situation des usagers	29		
2· Le renvoi de dossiers encore non enregistrés	30		
3· L'effet collectif : une anticipation nécessaire dans l'intérêt de l'enfant	30		
4· Le retrait inopiné du dispositif spécifique relevant de la circulaire COVID	31		
D· LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF		32	
1· Un cadre juridique imprécis en cas de non-respect des délais d'instruction	32		
2· L'absence de voie amiable pour l'indemnisation des préjudices causés	32		
Conclusion	33		
Notes	34		

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de remettre à l'utilisateur, dès le dépôt de sa demande, un accusé de réception conforme aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

RECOMMANDATION 2

Constatant que les usagers attendent parfois plusieurs années pour obtenir la délivrance d'un récépissé constatant l'enregistrement de leur demande de naturalisation, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur :

- l'enregistrement de la demande de naturalisation dans un délai raisonnable,
- la délivrance d'un récépissé dès l'enregistrement du dossier.

RECOMMANDATION 3

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur une harmonisation des modalités de dépôt de dossier dans toutes les préfectures.

RECOMMANDATION 4

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur 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.

RECOMMANDATION 5

Constatant que le nombre de rendez-vous proposés aux usagers pour déposer leur demande de naturalisation est insuffisant, la Défenseure des droits rappelle au ministre de l'Intérieur sa recommandation visant à un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction de nature à permettre d'enregistrer toutes les demandes de naturalisation dans des délais raisonnables.

RECOMMANDATION 6

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- généraliser et de mettre en évidence sur les sites des préfectures les avertissements relatifs aux sites internet privés proposant des prises de rendez-vous payantes ;
- informer les usagers de leur possibilité de signaler en ligne les contenus et comportements illicites de l'internet et indiquer le lien vers la plateforme PHAROS (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements), pilotée par l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC).

RECOMMANDATION 7

Constatant que les préfectures pilotes qui mettent en place la dématérialisation totale du dépôt de dossier proposent des solutions alternatives différentes en cas de blocage structurel, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur la mise en place d'alternatives, simples et uniformes sur tout le territoire (maintien d'un guichet, dépôt en personne ou par voie postale), à la voie dématérialisée pour le dépôt de la demande de naturalisation.

RECOMMANDATION 8

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- veiller à la clarté des informations relatives à la procédure de demande de naturalisation sur le site des différentes préfectures et assurer une harmonisation de la présentation à destination des usagers ;
- prévoir un accueil téléphonique et physique auprès de chaque plateforme interdépartementale de naturalisation pour apporter des réponses individualisées ;
- rendre accessibles les points d'accueil numériques aux usagers souhaitant déposer une demande de naturalisation ;
- répondre aux demandes d'information des usagers.

RECOMMANDATION 9

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur :

- une meilleure anticipation dans la prise en compte des situations particulières, notamment celles des ressortissants communautaires et des réfugiés, sur le nouveau portail de l'ANEF afin de garantir l'accès au service public de la naturalisation ;
- de centraliser et de mettre à disposition une information claire sur le site de l'ANEF lorsque le blocage technique est susceptible de toucher l'ensemble des usagers sur le territoire ;
- la mise en place d'une notice détaillée, régulièrement actualisée, à destination des usagers rencontrant des difficultés techniques sur le site de l'ANEF, lors de l'utilisation du télé service NATALI, module dédié à la naturalisation.

RECOMMANDATION 10

La Défenseure des droits rappelle ses recommandations visant à faciliter l'accès à la nationalité des personnes âgées justifiant de liens forts avec la France et d'une durée de résidence très longue :

- en appréciant leur résidence et leur assimilation indépendamment du niveau de leurs ressources ;
- en assouplissant l'évaluation du niveau de langue française.

RECOMMANDATION 11

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur et à ses services déconcentrés de veiller au strict respect des délais prévus aux articles 21-25-1 du code civil et 46 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993.

RECOMMANDATION 12

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur d'adresser une décision motivée à l'usager l'informant de la prolongation d'instruction de sa demande de naturalisation.

RECOMMANDATION 13

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de prendre en compte les difficultés de prises de rendez-vous et d'accès au service public dans le calcul du délai de traitement d'une demande de naturalisation.

RECOMMANDATION 14

La Défenseure des droits recommande de :

- répondre systématiquement aux demandes d'information des usagers sur l'état d'avancement de l'instruction de leur demande ;
- prévoir la mise en place d'un mécanisme d'informations régulières et précises sur l'état d'avancement du traitement du dossier.

RECOMMANDATION 15

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de veiller à fournir aux usagers, au stade de l'enregistrement de la demande de naturalisation et à l'occasion d'éventuels échanges durant l'instruction, une information claire et précise sur leur obligation de signaler tout changement dans leur situation individuelle et sur les coordonnées du service chargé de réceptionner ces éléments.

RECOMMANDATION 16

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de respecter l'obligation d'informer le demandeur, dont l'enfant **approche de l'âge** de la majorité au cours de la procédure de naturalisation, que ce dernier risque de ne pas bénéficier de l'effet collectif, en application de la circulaire du 1^{er} juillet 2010 « *Déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique* ».

La Défenseure des droits invite les services compétents à traiter avec diligence les demandes de naturalisation, dans lesquelles les enfants des demandeurs approchent l'âge de la majorité, en vue de mieux garantir l'effet collectif de la naturalisation.

RECOMMANDATION 17

La Défenseure des droits constate l'absence de base réglementaire organisant le dispositif annoncé par la ministre déléguée à la Citoyenneté visant à faciliter la procédure de naturalisation pour les salariés étrangers justifiant d'un engagement actif durant la période d'état d'urgence sanitaire.

La Défenseure des droits constate également que la période au cours de laquelle les intéressés pouvaient se prévaloir de ce dispositif pour déposer leur demande de naturalisation a été écourtée sans préavis.

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- publier les instructions et circulaires sur la base desquelles ses services enregistrent et instruisent les demandes, conformément à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- veiller au strict respect des modalités des dispositifs exceptionnels d'acquisition de la nationalité française tels qu'annoncés initialement.

RECOMMANDATION 18

La Défenseure des droits recommande l'adoption d'un régime juridique clair applicable en cas de défaut de réponse par l'administration dans les délais légaux d'instruction des demandes de naturalisation, afin de garantir à l'utilisateur son droit à un recours effectif.

La Défenseure des droits recommande de prévoir des procédures d'indemnisation en vue de réparer les préjudices liés aux délais excessifs de traitement des demandes de naturalisation.

INTRODUCTION

LA NATURALISATION :

L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE PAR DÉCRET

La naturalisation est un des modes d'acquisition de la nationalité. Elle correspond à l'octroi de la nationalité française par décision de l'autorité publique à la demande d'un ressortissant étranger résidant habituellement et régulièrement en France.

Elle constitue une étape décisive, souvent finale, du processus d'intégration dans la communauté française, d'un ressortissant étranger. Ce dernier entend se prévaloir d'une résidence stable et de son attachement à la France.

La naturalisation relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Elle n'est donc pas automatique. Le juge administratif rappelle régulièrement dans ses décisions que *« la naturalisation ne constitue pas un droit mais une mesure de faveur pour laquelle le ministre de l'intérieur dispose d'un très large pouvoir d'appréciation »*.

L'article 71-1 de la Constitution de 1958 a chargé le Défenseur des droits de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

En 5 ans, plus de 5 000 personnes ont saisi le Défenseur des droits suite à des difficultés d'accès au service public de la naturalisation.

Le service public de la naturalisation, même s'il a pour objet la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire de l'Etat, n'exclut pas pour autant le respect des droits de l'utilisateur dans ses rapports avec l'administration.

Les usagers de ce service dénoncent, d'une part, les difficultés à obtenir un rendez-vous

auprès de la préfecture pour déposer leur demande de naturalisation, d'autre part, l'attente interminable pour obtenir une réponse à leur demande une fois celle-ci enregistrée.

Après avoir saisi à de nombreuses reprises différentes préfectures sur des situations individuelles, la Défenseure des droits a rendu six décisions depuis 2017 rappelant que les difficultés d'accès au service public de la naturalisation, qui portent tant sur les prises de rendez-vous du fait de l'absence de créneaux¹ horaires que sur les délais de traitement², constituent une atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public.

En dépit de ces décisions, également adressées au ministère de l'intérieur, la Défenseure des droits continue d'être régulièrement saisie de ces difficultés par les usagers. En 2020, 1 100 usagers se sont à nouveau tournés vers ses services.

Des travaux ont donc été poursuivis par l'institution sur le traitement des demandes de naturalisation en France. Hors de ces saisines, ont notamment été sollicités l'avis des délégués territoriaux et des associations de professionnels du droit au contact des ressortissants étrangers souhaitant obtenir leur naturalisation.

Le constat est sans appel : le chemin pour obtenir l'enregistrement d'une demande de naturalisation dans un délai raisonnable puis une réponse à une demande d'examen dans le délai légal de douze ou dix-huit mois continue d'être un parcours du combattant, au cours duquel l'utilisateur se sent bien démuni. Il est malheureusement fréquent que les intéressés saisissent la Défenseure des droits car ils s'épuisent à obtenir un rendez-vous pour pouvoir déposer leur demande de naturalisation après deux années d'attente ou à obtenir une réponse à leur demande quatre années après l'enregistrement de leur demande.

Devenir français par voie de naturalisation n'est certes pas un droit, mais les défaillances dans l'organisation de la réception et du traitement des dossiers contribuent à mettre à mal une étape cruciale de l'accès à la citoyenneté, laquelle conditionne de nombreux actes de la vie courante, notamment la participation aux élections ou l'accès aux concours de la fonction publique. Le nombre de décisions accordant la nationalité française n'a d'ailleurs jamais été aussi bas depuis 1999. En 2005, l'autorité administrative a octroyé la nationalité française par décret à 89 100 demandeurs quand en 2020, 41 035 ressortissants étrangers ont obtenu leur naturalisation, ce qui correspond à une baisse de 54% en 15 ans.

Le ministère de l'Intérieur ne publie pas le nombre de demandes de naturalisation en cours de traitement, ni le nombre de demandes déposées chaque année, ce qui ne permet pas de connaître les taux d'octroi de la nationalité française par naturalisation et par année. Ce manque de transparence fait obstacle à une vision en tous points documentée de la situation.

DES ALERTES RÉGULIÈRES

Depuis 25 ans, des dysfonctionnements dans la procédure d'instruction des demandes de naturalisation ont été relevés de façon précise et circonstanciée par différentes instances.

Dès 1997, la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans un avis⁴ portant sur le rapport « Relance de la politique d'intégration » concluait sans détours : « *la dérive actuelle, qui vise à modifier le point de départ du délai en ne remettant le récépissé de demande qu'en cours de procédure doit être condamnée, et il doit y être mis un terme immédiat* ».

En 2011, l'inspection générale de l'administration (IGA) a porté une appréciation critique sur l'organisation de la procédure d'instruction des demandes en relevant des délais « *anormalement longs* » dans les 186 préfectures et sous-préfectures concernées. En mai 2017, une nouvelle mission a conclu que la réforme regroupant désormais les

services instructeurs en 42 plateformes départementales ou interdépartementales n'avait « *pas encore produit les résultats attendus* ». L'IGA, à l'instar de la CNCDH vingt ans auparavant, dénonce le phénomène de « *délais cachés* » lorsque l'administration diffère l'enregistrement des demandes complètes et la délivrance des récépissés.

La Cour des comptes dans son rapport « *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* » adopté le 31 mars 2020 a relevé que la cible fixée à 270 jours d'instruction par la direction en charge de la modernisation du ministère n'était pas respectée et que le dépassement « *se compte en dizaines, voire centaines de jours* » dans plusieurs plateformes.

La situation dégradée du service public de la naturalisation ne semble pourtant pas susciter beaucoup d'émois : une jurisprudence administrative sur l'accès au dépôt de la demande et sur le respect des délais de traitement quasi inexistante faute de recours ; une absence d'articles scientifiques ; un intérêt médiatique limité ...

DE NOUVELLES FILES D'ATTENTE INVISIBLES

Interrogé sur cette problématique, le ministère de l'intérieur répond que la solution passe par la dématérialisation de la prise de rendez-vous et de la procédure de naturalisation. Celle-ci est mise en place progressivement depuis le 26 juillet 2021 dans certains départements, dans le cadre du développement de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) et son télé service dédié à la naturalisation « NATALI ». Or, cette réforme ne permet guère de réduire les délais de traitement, ni à court ni à moyen terme, puisque certaines des plateformes départementales et interdépartementales concernées précisent que l'instruction des demandes ne débutera pas avant 24 ou 36 mois selon le ressort géographique.

Loin de l'objectif affiché d'un service public numérique plus simple pour tous les citoyens et du principe « *dites-le-nous-une fois* », l'administration, qui semble rétive à tout face à face et dialogue avec l'utilisateur, contraint

ce dernier à répéter sans cesse les mêmes démarches sur des sites indisponibles.

En outre, la Défenseure des droits déplore l'absence de mise en place d'une procédure alternative à la seule voie dématérialisée à l'occasion du déploiement de l'ANEF, ce qui risque d'éloigner et d'invisibiliser encore davantage les usagers.

DES DÉLAIS LÉGAUX NON RESPECTÉS

Malgré de multiples saisines et alertes de la part de l'Institution adressées à l'administration, les dysfonctionnements structurels perdurent.

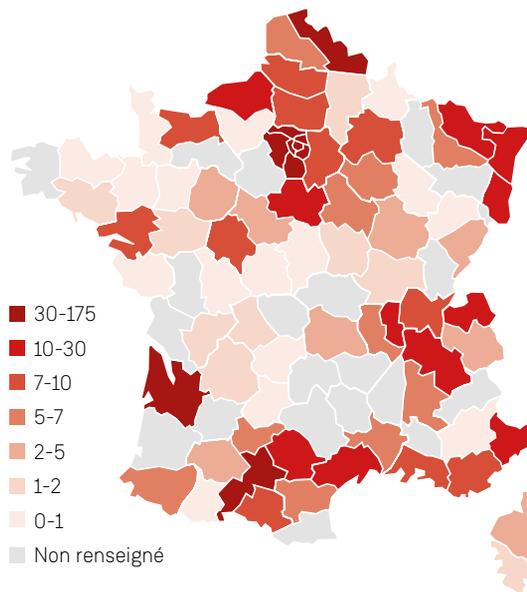
Bien que prévus par la loi et les règlements applicables à la procédure d'examen de la demande de naturalisation, le droit à l'examen de sa demande dans un délai raisonnable, le droit de solliciter et d'obtenir une information, le droit à un cadre juridique stable conformément au principe de sécurité juridique ainsi que le droit à un recours effectif, ne sont pas pleinement respectés.

De surcroît, la réponse administrative indiquant rechercher un délai « maîtrisé » ou « raisonnable » n'est pas satisfaisante puisque le législateur a prévu des délais légaux d'instruction dont la méconnaissance devrait entraîner des conséquences.

Ces garanties, constitutives du droit à la bonne administration qui est un principe juridique applicable à l'organisation et au fonctionnement de l'administration⁵, sont pourtant essentielles pour assurer la confiance des usagers dans l'administration.

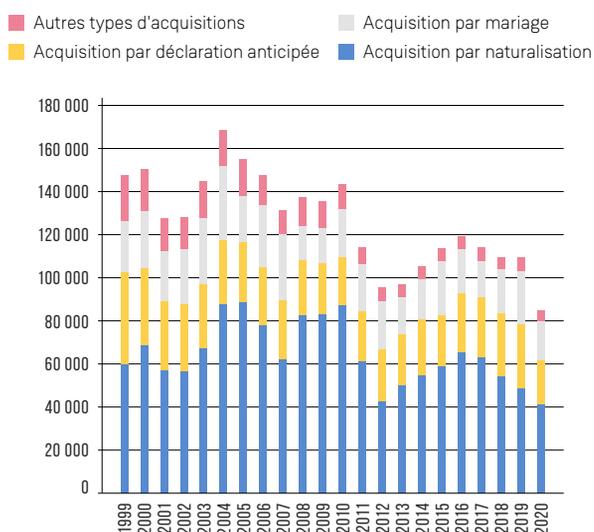
Le sujet de la naturalisation est ici présenté du point de vue du droit. Le Défenseur des droits entend souligner le cadre de ses recommandations : il n'est pas question dans ce rapport de s'interroger sur l'opportunité d'octroyer ou non la naturalisation aux étrangers souhaitant accéder à la nationalité française mais bien de mettre en lumière les droits, légaux et réglementaires, de ces usagers dans l'accès au service public de la naturalisation afin de les faire respecter.

LOCALISATION DES 1 100 SAISINES REÇUES PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS EN 2020 AU MOTIF DE DIFFICULTÉS LIÉES À L'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC DE LA NATURALISATION



Lecture : sur les 1 100 personnes qui ont saisi en 2020 la Défenseure des droits concernant une difficulté liée à la prise de rendez-vous pour le dépôt d'une demande de naturalisation ou au délai de traitement de la demande, 174 d'entre elles résidaient dans le département de la Haute-Garonne, 67 d'entre elles résidaient dans le département du Val-de-Marne et 34 d'entre elles résidaient dans le département de la Gironde⁹.

ACQUISITIONS DE NATIONALITÉ FRANÇAISE



Lecture : en 2020, 41 035 acquisitions de nationalité française sont des naturalisations.

Champ : France.

Sources : ministère de l'Intérieur ; ministère de la Justice, SDSE.

PARTIE I

LE DROIT DE DÉPOSER ET DE FAIRE ENREGISTRER SA DEMANDE DE NATURALISATION

De nombreuses réclamations adressées au Défenseur des droits concernent les difficultés que rencontrent les usagers dès le stade de l'accès au service public de la naturalisation, soit parce qu'ils ne parviennent pas à déposer leur demande, soit parce que l'administration tarde à remettre le récépissé constatant l'enregistrement du dossier complet.

Si l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder la nationalité française à un ressortissant étranger, il n'en demeure pas moins que la procédure de naturalisation doit respecter les principes fondamentaux du service public : la continuité, l'adaptabilité et l'égalité devant le service public. De ces principes découle un droit pour les usagers d'accéder au service public afin de déposer leur demande de naturalisation. Il appartient ainsi à l'administration de permettre à l'utilisateur de faire enregistrer sa demande dans un délai raisonnable.

A · L'ACCÈS AUX GUICHETS

1 · DEMANDER LA NATURALISATION : UN DROIT REMIS EN CAUSE EN PRATIQUE

Le droit d'accès au service public implique pour l'administration de mettre en place des conditions adaptées afin que les postulants à la naturalisation puissent accéder de façon effective au guichet de la naturalisation, qu'il soit physique ou numérique. L'administration a une obligation de résultat vis-à-vis de l'utilisateur qui entend déposer une demande de naturalisation. Elle doit fixer un rendez-vous, recevoir l'utilisateur et examiner la complétude du dossier afin d'enregistrer la demande.

Or, la Défenseure des droits constate que les usagers attendent des mois, voire des années pour certains, pour accéder au guichet de la préfecture et déposer leur dossier.

Certains usagers n'ont alors d'autre choix que de saisir le juge administratif en amont du dépôt de leur demande simplement pour solliciter la mise en œuvre effective de leur droit à accéder au service public.

Sur ce point, les députés, Jean-Noël BARROT et Stella DUPONT en charge de l'annexe sur l'immigration, l'asile et l'intégration du rapport remis à l'Assemblée Nationale du 26 mai 2021, soulignaient qu'en matière de droits des étrangers : « *on ne conteste plus des décisions de rejet mais une difficulté, voire une impossibilité, d'accès au service public, ce qui n'est pas satisfaisant.* »⁶.

LE JUGE ADMINISTRATIF GARANT DU DROIT À L'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC DE LA NATURALISATION

Saisi en urgence par des usagers confrontés à des difficultés persistantes pour obtenir un rendez-vous en préfecture, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a jugé le 26 avril 2021 : « *Eu égard aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur l'exercice des droits qui y sont attachés, l'acquisition de la nationalité française et eu égard au droit qu'il a de voir sa situation examinée au regard des dispositions du code civil, relatives à la nationalité, il incombe à l'autorité administrative, après lui avoir fixé*

un rendez-vous, de le recevoir à la préfecture et, si son dossier est complet, de procéder à l'enregistrement de sa demande, dans un délai raisonnable. »⁷. Des ordonnances similaires ont été rendues par les tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise⁸ et de Montreuil⁹ les 3 et 18 août suivants.

Les juridictions administratives reprennent ici la position du Conseil d'Etat¹⁰ relative aux difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers en matière de dépôt des demandes de titre de séjour, et reconnaissent ainsi le droit pour l'utilisateur du service public de la naturalisation « *de voir sa situation examinée au regard des dispositions précitées de l'article 21-15 du code civil relatives à l'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique résultant d'une naturalisation* ».

2· DÉPOSER SA DEMANDE : LE DROIT À LA DÉLIVRANCE D'UN ACCUSÉ DE RÉCEPTION NON RESPECTÉ

En pratique, les usagers ont des difficultés pour apporter la preuve du dépôt de leur dossier.

Pourtant, le code des relations entre le public et l'administration prévoit la remise d'un accusé de réception à toute demande de l'utilisateur¹¹. Au-delà d'établir la date du dépôt du dossier, cet accusé de réception doit informer précisément l'utilisateur sur les délais légaux de traitement de la demande et les sanctions attachées à leur non-respect, sur le service chargé du dossier (adresse postale et électronique, numéro de téléphone), et sur les modalités de transmission des pièces et informations manquantes en cas d'incomplétude du dossier¹².

Cet accusé de réception doit être remis même en cas d'incomplétude du dossier. Il appartient à l'administration, dans ce cas, d'indiquer au demandeur la liste des pièces et informations manquantes et de fixer un délai pour la réception de ces pièces¹³.

Alors que ces dispositions sont applicables aux demandes de naturalisation¹⁴, la Défenseure des droits constate qu'en l'état des pratiques, un accusé de réception est rarement remis

au postulant et, qu'en cas de délivrance, les mentions susmentionnées et prévues par les textes ne sont pas indiquées. L'institution appelle ainsi à veiller au respect de ces dispositions, que la demande soit déposée au guichet ou de façon dématérialisée.

RECOMMANDATION 1

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de remettre à l'utilisateur, dès le dépôt de sa demande, un accusé de réception conforme aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

BONNE PRATIQUE

Une plateforme interdépartementale du sud-est indique le délai maximum, fixé en l'espèce à 10 jours, au terme duquel l'utilisateur reçoit un accusé de réception avec les références de son dossier.

3· ENREGISTRER SA DEMANDE DANS UN DÉLAI RAISONNABLE : LE DROIT À LA REMISE IMMÉDIATE DU RÉCÉPISSÉ ENCORE ALÉATOIRE

Des réclamations adressées à la Défenseure des droits, il apparaît que des usagers font face à des retards dans l'enregistrement de leur dossier de naturalisation et dans la remise du récépissé dans la majorité des préfectures. De nombreux usagers attendent plusieurs mois, voire des années, avant que l'administration ne procède à la vérification de la complétude du dossier et, par conséquent, à la remise du récépissé.

Conformément aux textes en vigueur, l'enregistrement par l'autorité administrative de la demande de naturalisation est matérialisé par la délivrance au postulant d'un récépissé qui constate la constitution d'un dossier complet. La remise du récépissé doit avoir lieu « *immédiatement* », « *dès la remise des pièces* ».



Saisie plusieurs milliers de fois par l'intermédiaire de son réseau territorial, la Défenseure des droits souligne l'importance pour l'utilisateur d'avoir confirmation de l'enregistrement du dossier, lequel est constitué de documents originaux parfois uniques tels que les actes d'état civil.

Une attention particulière doit être portée à la question de l'enregistrement des dossiers de naturalisation dès lors que cette étape constitue un préalable à l'ouverture de la phase d'instruction. De plus, c'est la remise du récépissé qui fait courir les délais légaux de traitement de la demande¹⁵.

Le report de la remise du récépissé met en évidence une carence du service public en tant qu'il conduit à un allongement anormal de la procédure de naturalisation et place les usagers dans une grande incertitude, voire dans un état de découragement que les délégués territoriaux du Défenseur des droits perçoivent au quotidien dans leur permanence.

Par conséquent, et malgré l'absence de disposition législative ou réglementaire imposant à l'administration de vérifier la complétude du dossier dans un délai spécifique, la remise du récépissé constatant l'enregistrement du dossier complet doit intervenir dans un **délai raisonnable**.

Reconnue par les juges des référés dans les affaires précitées, cette obligation de l'administration de respecter un délai raisonnable dans l'enregistrement des demandes de naturalisation conduit à éviter les reports incessants dans l'examen de la complétude du dossier. Elle assure ainsi aux usagers un accès effectif au service public et, *in fine*, à un recours juridictionnel effectif.

TÉMOIGNAGE

Plus de 3 ans pour obtenir un rendez-vous :

La Défenseure des droits a constaté que sur une autre plateforme du sud-est de la France, les usagers étaient confrontés à des délais d'enregistrement de leur demande de naturalisation particulièrement excessifs.

La préfecture avait délégué à des points d'information médiation multiservices (PIMMS) la vérification de la recevabilité des dossiers de naturalisation des usagers. Les usagers devaient attendre plus d'un an avant d'obtenir un rendez-vous auprès de cette première structure. Une fois ce premier filtre franchi, les usagers recevaient, via le PIMMS, un rendez-vous en préfecture dans un délai pouvant atteindre dix-huit mois.

Au début de l'année 2020, l'ensemble des rendez-vous obtenus par les usagers pour accéder au PIMMS ont été annulés par la préfecture. En invitant les usagers à procéder désormais au dépôt de leur dossier en ligne via le module « *démarches-simplifiées* », ces derniers ont « *perdu* » plusieurs mois avant d'accéder au dépôt de leur demande.

La Défenseure des droits constate qu'aucun récépissé n'avait été remis aux usagers, malgré les mois d'attente suite au dépôt de leur demande sur le site « *démarches-simplifiées* ».

RECOMMANDATION 2

Constatant que les usagers attendent parfois plusieurs années pour obtenir la délivrance d'un récépissé constatant l'enregistrement de leur demande de naturalisation, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur :

- l'enregistrement de la demande de naturalisation dans un délai raisonnable,
- la délivrance d'un récépissé dès l'enregistrement du dossier.

B· LE DÉPÔT DU DOSSIER DE LA DEMANDE

Dans le cadre d'une instruction¹⁶ menée auprès d'une préfecture ayant mis en œuvre le module de prise de rendez-vous en ligne, la Défenseure des droits avait dressé une liste de vingt usagers ne parvenant pas à obtenir de convocation depuis au moins un an et jusqu'à trois ans pour certains. Après communication de cette liste au préfet, celui-ci avait répondu que quatre d'entre eux avaient été reçus par ses services et qu'il appartenait aux autres de se connecter régulièrement afin d'obtenir un rendez-vous. Après avoir pris l'attache des quatre réclamants reçus par la préfecture, il est apparu que deux d'entre eux avaient obtenu leur rendez-vous grâce à l'intervention de leurs conseils 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 était parvenu à obtenir un rendez-vous en se connectant à la plateforme en ligne.

Les obstacles pratiques pour les usagers sont multiples et tiennent à l'organisation disparate en fonction de chaque plateforme.

1· DES ORGANISATIONS DIFFÉRENTES EN FONCTION DE CHAQUE PRÉFECTURE

Depuis 2015, les 186 sites d'instruction ont été remplacés par 42 plateformes départementales ou interdépartementales qui reçoivent les demandes de naturalisation, dans un but d'uniformiser les modalités de traitement des dossiers. Or, chaque plateforme décide du procédé par lequel l'utilisateur pourra déposer et faire enregistrer sa demande de naturalisation. Ainsi, la forte hétérogénéité dans les pratiques et dans le traitement des demandes, qui prévalait en 2012 comme l'a constaté l'inspection générale de l'administration (IGA)¹⁷, perdure. Cette réorganisation n'a pas été l'occasion de préciser par une disposition réglementaire les modalités de dépôt de la demande de naturalisation.

L'enquête menée auprès des délégués territoriaux du Défenseur des droits, ainsi que la consultation des sites internet des

préfectures, révèlent l'absence d'uniformité dans le mode de dépôt des demandes. Chaque plateforme départementale ou interdépartementale choisit un mode de saisine unique qui peut être :

- la transmission du dossier complet par voie postale. Certaines plateformes imposent que le dossier soit adressé en lettre recommandée avec accusé de réception, d'autres non ;
- le dépôt du dossier en personne au guichet de la préfecture, après avoir obtenu un rendez-vous sur le module dématérialisé de la plateforme ;
- le dépôt du dossier en personne au guichet de la préfecture, après avoir déposé une « pré-demande » sur le site de « démarches-simplifiées » ;
- le dépôt du dossier en personne au guichet de la préfecture, après avoir sollicité un rendez-vous par voie postale.

Aucune voie alternative n'est prévue en cas d'échec au dépôt du dossier. En effet, les administrés qui n'obtiennent pas de rendez-vous sur la plateforme dématérialisée de prise de rendez-vous ou ceux qui rencontrent des difficultés pour finaliser leur demande sur le site « démarches-simplifiées » se retrouvent dès lors dans une impasse.

S'agissant du dépôt de la demande par voie postale, les pratiques continuent de différer après l'envoi du dossier. Certaines préfectures adressent une attestation de dépôt mentionnant le numéro d'enregistrement de la demande, tandis que d'autres préfectures n'adressent aucun accusé de réception.

RECOMMANDATION 3

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur une harmonisation des modalités de dépôt de dossier dans toutes les préfectures.

2- LE MANQUE DE RENDEZ-VOUS DISPONIBLES

Les instructions menées par le Défenseur des droits et une enquête menée auprès de ses délégués territoriaux montrent que le volume de créneaux ouverts sur les plateformes dématérialisées, calculé sur la base de la capacité de réception et d'instruction en préfecture, est insuffisant.

Loin de faciliter les démarches des usagers souhaitant déposer une demande de naturalisation, ce dispositif dématérialisé de prise de rendez-vous en ligne conduit dans de nombreux cas à une impasse.

Le ministère de l'Intérieur a formalisé au sein des préfectures 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 ». Pourtant, faute de créneaux disponibles, les engagements ne sont pas respectés portant ainsi atteinte au principe de continuité du service public. Plus grave encore, les dispositifs mis en place invisibilisent les usagers et conduisent à des logiques de contournement.

a) La discontinuité du service public

En échangeant avec les préfectures, la Défenseure des droits a pu constater que l'autorité préfectorale fait souvent le choix de réguler le nombre de rendez-vous proposés aux postulants, organisant ainsi la rareté. Les postulants ne peuvent déposer leur demande qu'auprès du préfet compétent sur le ressort de leur résidence¹⁸, lequel procède à l'instruction de leur demande, ainsi différée dans le temps. Les difficultés d'accès à la plateforme des naturalisations résultant de la dématérialisation de la prise de rendez-vous constituent dans ces conditions une atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité des usagers devant le service public qui sont des principes de valeur constitutionnelle¹⁹.

En outre, dans le cadre de la refonte de leur procédure interne de dépôt des demandes de naturalisation, certaines préfectures demandent aux usagers de recommencer *ab initio* en enregistrant de nouveau leur demande, ou décident même de suspendre totalement l'accès à leur service de naturalisation pendant plusieurs mois.

Les avantages de la dématérialisation pour les usagers sont mis en avant par les préfectures : la réduction des files d'attente ; l'absence de constitution de stocks de dossiers ; le traitement des demandes dans des délais maîtrisés ; la limitation des déplacements durant la crise sanitaire, protégeant ainsi usagers et agents.

Néanmoins, dans les faits, la délivrance de rendez-vous au compte-goutte, qui est décorrélée des besoins des usagers, ou la suspension totale des rendez-vous sur une période de plusieurs mois, est contraire au principe de continuité du service public et prive l'utilisateur d'un droit élémentaire : celui d'accéder au service public.

b) L'invisibilisation des usagers du service public

Les difficultés d'accès aux guichets des préfectures révélées par d'interminables files d'attente dans certains départements revêtent aujourd'hui d'autres formes. Depuis 2017, dans les départements qui ont choisi le module de prise de rendez-vous en ligne comme préalable au dépôt d'une demande de naturalisation, l'attente demeure, mais cette fois-ci, à distance des préfectures : à domicile, sur le lieu de travail, ou encore dans des points d'accès à internet.

Quotidiennement, parfois plusieurs fois par jour, des usagers sont confrontés à un service ayant pour unique réponse : « *Il n'existe plus de plage horaire libre pour votre demande de rendez-vous. Veuillez recommencer ultérieurement* » alors qu'ils tentent d'obtenir, sur les sites internet des préfectures, une convocation afin de voir instruire leur dossier de demande de naturalisation.

La Défenseure des droits a déjà eu l'occasion de rappeler que les difficultés d'accès au service public étaient difficiles à mesurer²⁰. L'octroi des rendez-vous en ligne 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. La preuve des diligences effectuées par l'utilisateur est peu aisée car le module de prise de rendez-vous et les notifications relatives à l'indisponibilité du planning ne sont pas nominatifs. Le récépissé nominatif qui permettrait de rapporter la preuve de ces démarches n'est délivré au postulant qu'après examen de la complétude de son dossier de naturalisation en préfecture.

TÉMOIGNAGE

Angèle est une ressortissante britannique, qui réside en France depuis plus de cinquante ans. A l'approche de la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni, Angèle a souhaité acquérir la nationalité française. Elle a tenté d'obtenir un rendez-vous auprès d'une préfecture d'Ile-de-France pendant plusieurs mois. Son fils a indiqué à la Défenseure des droits qu'Angèle était décédée avant d'avoir pu obtenir un rendez-vous afin de déposer sa demande.

Dans le cadre de ses actions de médiation avec l'administration, la Défenseure des droits sollicite, comme le juge des référés, la production de captures d'écran des pages mentionnant l'absence de créneaux disponibles et de courriels adressés sans succès aux boîtes structurelles dédiées des préfectures.

En effet, en application de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits²¹, préalablement à la saisine de l'administration, l'institution doit s'assurer de la réalisation de démarches préalables de l'utilisateur auprès de celle-ci. Une fois rapportée la preuve de ces démarches, l'institution s'est attachée à saisir chaque préfecture mise en cause par les usagers afin de solliciter ses observations et déterminer les solutions envisageables.

Cette preuve des connexions par des captures d'écran n'est toutefois pas satisfaisante : un accusé daté et nominatif devrait être généré à chaque tentative infructueuse de prise de rendez-vous.

RECOMMANDATION 4

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur 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.

c) Le développement des « passe-droits » publics et privés

Confrontés à cette situation, les usagers sont amenés à saisir l'administration par tout moyen pour l'alerter de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous pendant plusieurs mois. Les réponses du service public comme du secteur privé sont diverses mais ont pour point commun d'organiser des contournements des modes classiques de dépôt des demandes, constituant ainsi des atteintes au principe d'égal accès au service public.

Les logiques de priorisation mises en œuvre par l'administration

Certaines préfectures, soucieuses d'apporter des réponses adaptées et circonstanciées, ont mis en place une boîte fonctionnelle pour recevoir les demandes de rendez-vous à titre dérogatoire, comme pour les usagers justifiant d'une situation particulière (personnes âgées et handicapées notamment). En vue d'obtenir une convocation, elles leur demandent également de justifier de leurs tentatives au moyen de captures d'écran des essais infructueux sur une longue période. Mais là encore, si elles présentent l'avantage de pallier les carences de l'administration en matière de remise de récépissé, ces formalités sont dépourvues de fondement légal.

Récemment, le juge des référés a sanctionné cette entrave numérique en considérant que la demande de l'usager tendant à obtenir

un rendez-vous pour déposer une demande de naturalisation présentait un caractère urgent, en exigeant que l'usager établisse qu'« un rendez-vous ne peut être obtenu sur ce site internet », et ce, « malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine ». Le juge des référés a ainsi précisé que si « la situation de l'étranger le justifie, le juge peut préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu. Il fixe un délai bref en cas d'urgence particulière.²² ».

RECOMMANDATION 5

Constatant que le nombre de rendez-vous proposés aux usagers pour déposer leur demande de naturalisation est insuffisant, la Défenseure des droits rappelle au ministre de l'Intérieur sa recommandation visant à un redéploiement des effectifs dédiés au service des naturalisations et une réorganisation des procédures d'instruction de nature à permettre d'enregistrer toutes les demandes de naturalisation dans des délais raisonnables.

La privatisation du service public

Confrontés à un mur virtuel, de plus en plus d'usagers se tournent vers des avocats, et/ou des prestataires privés pour exercer leur droit d'accès au service public. Ce recours à un prestataire privé est de nature à créer une rupture d'égalité entre les usagers dès lors qu'elle a un coût qui ne peut être supporté par les plus précaires d'entre eux.

A ce stade de la procédure, l'intervention d'un avocat ne peut être prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle. Elle constitue une charge financière conséquente de nature à dissuader nombre de postulants de recourir à un professionnel du droit pour faire valoir son droit à enregistrer sa demande de naturalisation dans un délai raisonnable.

En outre, le principe de « l'offre et de la demande » pousse certains opérateurs privés à tirer profit des difficultés engendrées par le service public dématérialisé. Les sites proposant d'accomplir les démarches en ligne en lieu et place de l'usager se multiplient.

Plusieurs formules sont proposées : forfaits « *essentiel* », « *premium* », « *privilège* » allant de 340 à 840 euros par an, avec des paiements mensuels ou annuels - et des promotions sur les derniers.

Récemment, un service en ligne payant communément appelée « *conciergerie administrative* » a saisi la Défenseure des droits au sujet de l'une de leur adhérente pour laquelle il ne parvenait pas à obtenir de convocation, en dépit de connexions très régulières sur le module de prise de rendez-vous d'une préfecture d'Occitanie. La Défenseure des droits a rappelé qu'en application de l'article 8 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, elle « *ne peut intervenir qu'à la condition que cette personne ou, le cas échéant, ses ayants droit ait été avertie et ne se soit pas opposée à son intervention* » invitant ainsi la conciergerie à demander à son adhérente de saisir directement la Défenseure des droits.

TÉMOIGNAGE

Durant trois ans, Mickael a tenté d'obtenir un rendez-vous afin de déposer sa demande de naturalisation auprès de la plateforme d'une préfecture d'Ile-de-France. Il explique que le paiement d'un prestataire privé pour un montant de 300 euros 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, l'intermédiaire privé auquel il avait eu recours, a renoncé à fournir la prestation à laquelle il s'était engagé. Mickael n'a pu obtenir la restitution de la somme dont il s'était acquitté. Dans l'espoir de pouvoir enfin déposer sa demande de naturalisation, Mickael a finalement déménagé.

RECOMMANDATION 6

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- généraliser et de mettre en évidence sur les sites des préfectures les avertissements relatifs aux sites internet privés proposant des prises de rendez-vous payantes,
- informer les usagers de leur possibilité de signaler en ligne les contenus et comportements illicites de l'internet et indiquer le lien vers la plateforme PHAROS (Plateforme d'Harmonisation, d'Analyse, de Recoupement et d'Orientation des Signalements), pilotée par l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC).

LE DISPOSITIF " COVID "

Pour reconnaître l'engagement des ressortissants étrangers qui ont pris une part active dans la lutte contre la Covid 19, l'Etat a demandé aux préfets de faciliter et accélérer prioritairement le traitement de leur demande de naturalisation. Des rendez-vous ont été proposés dans chacune des préfectures compétentes en matière de naturalisation, spécialement pour les personnes munies d'une attestation justifiant d'un engagement actif pendant la période d'état d'urgence sanitaire, remplie et signée par l'employeur.

Ce dispositif devait initialement durer du 15 septembre 2020 au 15 septembre 2021, mais a été écourté au 15 juillet 2021. De nombreux usagers n'ont pas eu la possibilité de bénéficier de ce dispositif, car les services préfectoraux, imposant la prise de rendez-vous dématérialisée avant de déposer sa demande, n'ont pas prévu suffisamment de créneaux.

Exemple de saisine : Stéphanie indique avoir tenté de se connecter tous les jours du mois de mai 2021 pour obtenir un rendez-vous dans le cadre du dispositif exceptionnel relatif au Covid. A chaque connexion, un message lui indiquait que les créneaux étaient « *inexistants* ».

Suite à une saisine par courriel de la préfecture, Stéphanie a reçu la réponse suivante : « *Les*

créneaux de rendez-vous que la préfecture a mis à disposition des usagers pouvant prétendre à ce dispositif ont d'ores et déjà tous été attribués. Le planning étant complet jusqu'au 15 septembre prochain, plus aucun rendez-vous ne pourra être accordé dans le cadre du dispositif Schiappa ».

Alors que Stéphanie avait préparé son dossier dans le délai annoncé du dispositif, elle n'a pas pu faire enregistrer sa demande de naturalisation.

La Défenseure des droits a saisi le préfet afin qu'un rendez-vous lui soit accordé pour le dépôt de sa demande de naturalisation dans le cadre de ce dispositif exceptionnel, comme elle aurait dû en profiter avant l'arrêt de ce dispositif. Suite à son intervention, Stéphanie a obtenu un rendez-vous pour pouvoir déposer sa demande en novembre 2021, soit postérieurement au 15 juillet 2021.

3· DES ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ENCORE ILLISIBLES ET PEU EFFICIENTES

Depuis le 26 juillet 2021, le ministère de l'Intérieur intègre progressivement les procédures d'acquisition de la nationalité française dans le système de l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF). Vingt-trois départements²³ pilotes, répartis sur six plateformes, ont mis en place la dématérialisation totale du dépôt de la demande de naturalisation. Les demandes des usagers résidant dans ces départements doivent désormais être déposées exclusivement via le site de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'Intérieur.

Néanmoins, l'hétérogénéité des pratiques perdure. Certaines préfectures ont suspendu pour une durée indéterminée l'accès au dépôt de dossier. Les usagers ont été invités à ne plus saisir les préfectures et à patienter jusqu'à l'ouverture de la plateforme numérique pour faire leur demande en ligne.

Pour toute question, le site de l'ANEF invite les usagers à contacter le centre de contact citoyen (CCC), géré par l'agence nationale des

titres sécurisés (ANTS), soit via le formulaire de contact en ligne sur le site, soit par téléphone.

Malgré la centralisation des dépôts sur le site de l'ANEF, la résolution des blocages structurels se fait, dans la plupart des cas, au niveau local, le plus souvent à la préfecture, comme le démontrent les réclamations reçues par la Défenseure des droits depuis août 2021. Dans de rares situations, les préfectures ont indiqué à la Défenseure des droits qu'après avoir identifié le problème avec l'utilisateur, elles adressaient un courriel au ministère de l'Intérieur pour qu'une solution personnalisée soit trouvée.

Les solutions apportées à l'utilisateur confronté à des difficultés, voire à une impossibilité, de déposer son dossier de manière dématérialisée, divergent en fonction des préfectures. Il est pourtant indispensable, qu'en parallèle de l'outil numérique, des points de contacts physiques soient maintenus et ce d'autant que le dispositif ANEF semble avoir permis des économies²⁴.

A titre d'exemple, des alternatives au dépôt dématérialisé du dossier sont prévues de façon disparate et souvent dérogoires. Certaines d'entre elles proposent que le dossier soit adressé par la voie postale, d'autres fixent finalement un rendez-vous pour que la demande de naturalisation soit enregistrée. La Défenseure des droits a pourtant alerté plusieurs fois le ministère de l'Intérieur sur la nécessité de prévoir une alternative physique au dépôt dématérialisé de la demande, mais ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet²⁵.

RECOMMANDATION 7

Constatant que les préfectures pilotes qui mettent en place la dématérialisation totale du dépôt de dossier proposent des solutions alternatives différentes en cas de blocage structurel, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur la mise en place d'alternatives simples et uniformes sur tout le territoire (maintien d'un guichet, dépôt en personne ou par voie postale), à la voie dématérialisée pour le dépôt de la demande de naturalisation.

4- UNE INFORMATION SUR LES CONDITIONS D'ACCÈS AU SERVICE PUBLIC ET UN ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANTS

Le taux de complétude des demandes est inférieur à 50 % au niveau national, selon les chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur à la Défenseure des droits.

La Défenseure des droits en tire les conclusions suivantes :

- les informations relatives à la constitution du dossier sont sommaires et difficilement accessibles,
- l'accompagnement des demandeurs est insuffisant.

Les sites internet, seuls outils d'accès à l'information, précisent que l'utilisateur ne doit pas se rendre à la préfecture pour obtenir des renseignements relatifs à la constitution du dossier.

Une réponse peut donc rarement être apportée à une difficulté individuelle. Les renseignements disponibles sur les sites des préfectures et du ministère de l'Intérieur ne pallient pas l'absence d'accueil et d'accompagnement physique des postulants. Là encore, il est regrettable que le maintien d'un accueil physique pour les usagers, conformément aux textes en vigueur²⁶ et à la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁷, et comme préconisé dans le rapport « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* »²⁸, n'apparaisse envisagé que de façon transitoire et ne soit pas effectif à ce jour.

L'accès aux points d'accès numériques (PAN) n'est actuellement pas organisé pour les postulants à la nationalité française, contrairement à l'accueil et à l'accompagnement mis en place pour les ressortissants étrangers qui ne sont pas en mesure d'effectuer eux-mêmes le dépôt de leur demande de titre de séjour²⁹.

La mention sur le site internet de certaines préfectures depuis la mise en place de l'ANEF : « *La préfecture accueille les personnes très éloignées ou ne disposant pas d'un accès*

au numérique pour les accompagner dans leurs démarches dématérialisées » n'est accompagnée d'aucun renseignement pratique en matière de naturalisation, ni d'aucune mesure concrète d'accueil.

Une seule des six plateformes pilotes à la dématérialisation totale du dépôt de la demande de naturalisation prévoit la mise en place prochaine de rendez-vous d'accompagnement pour les usagers privés de tout moyen numérique. Quatre mois après l'inauguration du nouveau système, aucune préfecture n'a concrètement installé des points d'accueil pour les usagers.

LES SITES INTERNET DES PRÉFECTURES UTILISÉS POUR DISSUADER LES DÉMARCHES EN PRÉSENTIEL

Une seule des 42 plateformes préfectorales qui enregistrent les demandes de naturalisation indique sur son site internet la possibilité de bénéficier d'un accueil physique.

Seulement 5 préfectures sur les 36 plateformes qui n'ont pas encore prévu le dépôt dématérialisé de la demande prévoient une permanence téléphonique. Et seulement un quart d'entre elles propose une adresse structurelle pour toute demande de renseignement.

Sur les sites internet des préfectures :

« *Aucun usager ne sera reçu sans convocation préalable.* ».

« *Nous ne recevons pas de public pour la constitution des dossiers.* »

« *Afin d'accélérer le délai de convocation aux entretiens d'assimilation, la permanence téléphonique est supprimée.* »

« *Seules les personnes munies d'une convocation pourront accéder aux locaux. Il est donc inutile de se déplacer pour tenter d'obtenir un rendez-vous sur place.* »

BONNE PRATIQUE

Vu sur le site d'une plateforme préfectorale du nord-ouest : Accompagnement téléphonique et prise de rendez-vous au point numérique n°2 de la préfecture du lundi au vendredi de 8h45 à 12h15 et de 13h15 à 16h15 au 08 00 71 36 35 (appel tarif local).

RECOMMANDATION 8

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- veiller à la clarté des informations relatives à la procédure de demande de naturalisation sur le site des différentes préfectures et assurer une harmonisation de la présentation à destination des usagers ;
- prévoir un accueil téléphonique et physique auprès de chaque plateforme interdépartementale de naturalisation
- rendre accessibles les points d'accueil numériques aux usagers souhaitant déposer une demande de naturalisation ;
- répondre aux demandes d'information des usagers.

C· LES LAISSÉS-POUR-COMPTÉ DE LA NATURALISATION

1· LES RESSORTISSANTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Quelques semaines après la mise en œuvre de l'ANEF dans les départements pilotes, plusieurs ressortissants de l'Union européenne ont fait état de leur impossibilité d'accéder à la plateforme pour déposer leur demande de naturalisation en dépit de tentatives répétées. A l'appui de leurs réclamations, ils produisent des captures des écrans et des échanges de courriels avec les préfectures ou avec la boîte structurelle dédiée de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) qui évoquent une difficulté spécifique pour les ressortissants communautaires.

L'accès aux points d'accès numériques et la mise en place d'un centre de contact citoyen de l'ANTS susceptible d'orienter ou d'informer les usagers ne pallient pas l'absence de guichets permettant aux étrangers d'avoir un accès effectif à la procédure de naturalisation.

L'augmentation des réclamations transmises à la Défenseure des droits montre que les alternatives efficaces à la dématérialisation demeurent marginales et inégales sur l'ensemble du territoire.

A l'issue de plusieurs échanges avec les préfectures et l'envoi d'un courrier alertant la direction générale des étrangers en France sur cette situation de blocage, des solutions temporaires ont été proposées aux ressortissants communautaires. Certains ont été encouragés à envoyer leur dossier de demande de naturalisation par voie postale, d'autres sont parvenus à obtenir une convocation directement en préfecture.

TÉMOIGNAGE

Miguel, de nationalité portugaise, a tenté de déposer sa demande de naturalisation auprès d'une plateforme des Pays de la Loire une première fois, par voie postale, en avril 2021. Quelques jours plus tard, son dossier lui a été renvoyé au motif qu'une nouvelle procédure dématérialisée allait être mise en place courant juin 2021.

Il lui était demandé d'attendre l'ouverture du site de l'ANEF, afin de déposer sa demande. Après plusieurs tentatives infructueuses de connexion sur le site l'ANEF et des échanges avec la préfecture, Miguel a été informé que « *les ressortissants européens qui ne disposent pas d'un titre de séjour ne peuvent pas déposer leur dossier en ligne pour le moment. Ils le pourront à partir de la mi-septembre* ». A la fin du mois d'octobre, il a saisi la Défenseure des droits. A la suite de son intervention, la préfecture a finalement répondu, qu'à titre exceptionnel, Miguel avait la possibilité de transmettre un dossier complet par voie postale à la plateforme des naturalisations. Elle concluait en indiquant que les délais actuels de traitement des dossiers déposés par voie postale étaient de 2 ans.

2- LES RÉFUGIÉS

Les personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) peuvent solliciter la nationalité française. L'article 34 de la convention de Genève prévoit même une obligation spécifique de diligence en matière de délai à la charge des Etats signataires, en les obligeant « *à faciliter, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure* ».

En l'état actuel de la législation³⁰, pour les personnes reconnues réfugiées statutaires, la condition de la durée de résidence de cinq ans en France n'est pas applicable³¹. De même, les réfugiés résidant en France depuis plus de quinze ans et âgés de plus de soixante-dix ans sont dispensés de la condition de connaissance de la langue française³².

Ces dispositions spécifiques ont vocation à garantir la sécurité et la stabilité des personnes protégées dans leur pays d'accueil. Le guide du réfugié de l'OFPRA précise ainsi que, si la reconnaissance du statut est « *l'entrée réelle dans la société française et la rupture administrative et juridique avec [le] pays d'origine* », la naturalisation constitue pour sa

part une « *étape importante (...) et représente un grand pas dans l'intégration à la société française* »³³.

Ces dispositions laissent à penser que la naturalisation devrait être privilégiée pour les réfugiés. Les faits montrent toutefois d'importantes lacunes en matière d'accès à la procédure de naturalisation. Des réclamations transmises à la Défenseure des droits, il ressort que, loin d'être « *facilitée* », la procédure de naturalisation est un parcours semé d'embûches qui requiert une grande persévérance de la part des réfugiés.

En effet, dès lors qu'il ne peut s'en référer aux autorités de son pays, la situation d'un réfugié le place *de facto* dans une situation complexe à l'égard de l'état civil. La production de documents relatifs aux proches d'un postulant réfugié est, dans certaines situations, impossible. Dans une moindre mesure, la sollicitation de l'OFPRA, qui a compétence générale en matière d'état civil des réfugiés, peut également constituer un obstacle supplémentaire, puisque cette institution observe également des délais de traitement importants³⁴ qui justifient parfois l'intervention du Défenseur des droits.

RÈGLEMENT AMIABLE

La Défenseure des droits a été saisie par un réfugié soudanais, qui rencontrait des difficultés pour se voir restituer l'original de l'acte de décès de son épouse par l'OFPRA. En effet, dès lors que l'OFPRA détermine l'état civil des personnes qu'il place sous sa protection, tout changement relatif à la situation de celui-ci doit lui être signalé. Ce document étant requis pour sa demande de naturalisation et l'OFPRA tardant à répondre, la préfecture a informé l'intéressé que sa demande risquait d'être classée sans suite. La Défenseure des droits a sollicité en urgence la restitution de son document par l'OFPRA. Deux jours plus tard, l'acte de décès était adressé au réclamant.

La mise en place de la dématérialisation totale du dépôt de la demande ne facilite pas non plus le parcours des réfugiés dans

leur demande de naturalisation puisqu'ils ne sont pas en capacité de fournir l'intégralité des documents d'état civil sollicités par la plateforme.

TÉMOIGNAGE

Manao, de nationalité brésilienne, est réfugié statutaire depuis 2010. Dès 2013, il a entamé des démarches pour obtenir la nationalité française. En l'absence de « stabilité » financière en France, ses deux premières demandes de naturalisation ont été rejetées. Depuis 2020, il a été régulièrement confronté à l'impossibilité de prendre rendez-vous en préfecture, tant pour renouveler sa carte de séjour que pour y déposer une nouvelle demande de naturalisation.

Face à l'absence de créneau disponible, il a eu recours à un prestataire payant afin d'obtenir un rendez-vous pour déposer sa demande de naturalisation. Sans succès. Parvenu ensuite à accéder à la nouvelle plateforme de l'ANEF, il n'a finalement pas pu finaliser sa demande faute de production des documents d'état civil de ses parents. En effet, une personne réfugiée n'a pas le droit d'entrer en contact avec les autorités de son pays d'origine, au risque de se voir révoquer son statut de réfugié³⁵. Après avoir fait état de cette situation, Manao a été invité à rédiger une note explicative afin de la joindre en lieu et place des documents manquants et poursuivre sa démarche en ligne. Confronté à un nouveau blocage informatique, il n'a toujours pas pu déposer son dossier. La préfecture lui a assuré qu'une issue devait rapidement être apportée à cette difficulté technique.

3· LES PERSONNES AYANT CHANGÉ DE DOMICILE

Depuis, la mise en place de la plateforme dématérialisée de l'ANEF, l'institution a également été régulièrement saisie par des réclamants ne parvenant pas à déposer leur dossier de demande de naturalisation sur la plateforme dès lors qu'ils ne résidaient plus dans le département dans lequel leur premier titre de séjour leur avait été délivré. Concrètement, l'absence de correspondance

entre le numéro de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France de l'étranger dit « numéro AGDREF » - qui débute par le numéro du département dans lequel il s'est vu délivrer son premier titre de séjour-, et le numéro du département dans lequel il réside désormais, bloquait informatiquement toute demande de création de compte sur la plateforme ANEF.

Cette difficulté ayant été signalée par de nombreux usagers auprès des plateformes pilotes mais également auprès du centre de contact citoyen de l'ANTS, des solutions ont pu être trouvées, tantôt au niveau local, tantôt au niveau national.

Saisie par un usager confronté à ce blocage technique, la Défenseure des droits a sollicité des explications auprès de la préfecture. Cette dernière a répondu que ses services étaient conscients de l'impossibilité pour certains de déposer une demande directement en ligne.

Elle a ajouté, d'une part, que le ministère de l'Intérieur tentait de résoudre individuellement chaque difficulté rencontrée, d'autre part, que le problème allait être résolu en octobre/novembre 2021, puisque chaque demandeur allait pouvoir introduire sa demande au moyen d'un compte France Connect, et non plus uniquement avec son numéro AGDREF.

Par ailleurs, la préfecture expliquait qu'« *exceptionnellement, des guichets avaient été rouverts en août et septembre pour accueillir les usagers qui ne parvenaient pas à déposer leur dossier en ligne* ».

RECOMMANDATION 9

Constatant que les 23 préfectures pilotes qui mettent en place la dématérialisation totale du dépôt de dossier proposent des solutions alternatives différentes en cas de blocage structurel, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur la mise en place d'alternatives simples et uniformes sur tout le territoire (maintien d'un guichet, dépôt en personne ou par voie postale), à la voie dématérialisée pour le dépôt de la demande de naturalisation.

4- LES PERSONNES ÂGÉES

La Défenseure des droits a constaté, à travers de nombreuses réclamations, que les conditions requises pour l'accès à la nationalité par naturalisation, notamment celles impliquant d'apprécier l'insertion professionnelle et la maîtrise de la langue française, ne tenaient pas suffisamment compte de la situation particulière des personnes âgées, des caractéristiques sociales qui leur sont propres et des facteurs de vulnérabilité qu'ils peuvent cumuler (illettrisme, absence de qualification, etc.). Leur accès à la nationalité s'en trouve, de fait, entravé.

C'est pourquoi le Défenseur des droits recommandait dès 2013 dans le cadre d'une audition³⁶ par des parlementaires de faciliter l'accès à la nationalité des immigrants âgés justifiant de forts liens avec la France et soutenait toute proposition de réforme des conditions exigées des personnes vivant régulièrement en France depuis une longue période pour l'acquisition de la nationalité.

La loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a créé un nouvel article 21-13-1 codifié dans le code civil, qui ouvre l'accès à la nationalité par déclaration aux personnes âgées de soixante-cinq ans au moins, qui résident régulièrement et habituellement en France depuis au moins vingt-cinq ans, et sont les ascendants directs d'un ressortissant français.

Ces évolutions notables qui reprennent une partie des recommandations du Défenseur des droits de 2013 ne concernent que les ascendants directs de Français et sont sans incidence sur les difficultés s'agissant de l'accès à la nationalité par naturalisation des personnes âgées présentes en France depuis de très nombreuses années.

S'agissant du contrôle des ressources : si aucune disposition expresse ne prévoit un minimum de ressources à atteindre pour l'accès à la naturalisation, plusieurs circulaires, confortées par une jurisprudence établie, engagent à apprécier la résidence et l'assimilation du demandeur au regard de ses ressources et de son insertion professionnelle réussie³⁷.

Ces critères, peu pertinents au regard de la situation spécifique des migrants âgés, entravent leur accès à la nationalité, notamment lorsqu'ils sont bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

S'agissant du contrôle de l'assimilation à la communauté française : la circulaire du 16 octobre 2012³⁸ prévoit certains aménagements pour l'évaluation du niveau linguistique des personnes de plus de 65 ans. Ainsi, celles-ci sont dispensées de produire une attestation délivrée par un organisme certificateur ou un organisme de formation labellisé, leur niveau de connaissance de la langue française devant être apprécié lors de l'entretien d'assimilation prévu par l'article 41 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993.

La Défenseure des droits rappelle son avis 16-11 du 10 mai 2016³⁹ dans lequel l'institution recommandait, au regard des liens forts qu'ils entretiennent avec la France et de la très longue durée depuis laquelle ils y résident, que l'évaluation du niveau linguistique des étrangers âgés de plus de 65 ans soit encore assouplie, par exemple en élargissant les cas d'exemptions prévus par l'article 21-24-1 du code civil, lequel dispose que : « *La condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans* ».

RECOMMANDATION 10

La Défenseure des droits rappelle ses recommandations visant à faciliter l'accès à la nationalité des personnes âgées justifiant de liens forts avec la France et d'une durée de résidence très longue :

- en appréciant leur résidence et leur assimilation indépendamment du niveau de leurs ressources
- en assouplissant l'évaluation du niveau de langue française.

PARTIE II

LE DROIT À L'EXAMEN DE LA DEMANDE DE NATURALISATION

La Défenseure des droits est très régulièrement saisie par des usagers dans l'attente depuis plusieurs années d'une réponse à leur demande de naturalisation.

Il existe pourtant un droit pour les usagers au fonctionnement normal du service public⁴⁰, impliquant une obligation pour l'administration de traiter leur demande avec diligence, efficacité et célérité. Les règles applicables à la procédure d'examen de la demande de naturalisation prévoient également que l'usager jouit de garanties protégeant son droit à la bonne administration que sont le droit à l'examen de ses demandes dans un délai raisonnable, le droit à solliciter et à obtenir une information, le droit à un cadre juridique stable conformément au principe de sécurité juridique ainsi que le droit à un recours effectif, lesquelles ne sont pas pleinement mis en œuvre.

A· LE RESPECT DES DÉLAIS LÉGAUX DE TRAITEMENT

L'inscription de délais de traitement dans le code civil et dans le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 révèle la volonté tant du législateur que du pouvoir exécutif d'encadrer le temps accordé à l'instruction de la demande de naturalisation. Depuis 5 ans, la Défenseure des droits a reçu plus d'un millier de réclamations par an invoquant le non-respect des délais légaux par le ministère de l'Intérieur et ses services déconcentrés. Ces délais qui ne sont pas systématiquement pris en compte par l'administration prescrivent pourtant une vigilance et des diligences spécifiques de la part des préfectures ainsi que des obligations vis-à-vis des usagers dont la situation peut évoluer. En pratique, aucune conséquence n'est tirée du non-respect des délais légaux par l'autorité publique.

1· LA MÉCONNAISSANCE DES DÉLAIS LÉGAUX DE TRAITEMENT

a) Un délai maximal de traitement à la charge de l'Etat

La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile a fixé le délai d'instruction d'une demande de naturalisation à **18 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* »⁴¹. Pour les ressortissants étrangers qui justifient « *avoir en France [leur] résidence habituelle depuis une période d'au moins dix ans au jour de cette remise* », ce délai a été réduit à **12 mois**. Ce délai, pouvant être prolongé une fois, « *pour une période de trois mois* » et « *par décision motivée* », s'élève donc au maximum, selon la durée de résidence du postulant, à 15 ou 21 mois. En pratique, l'administration n'adresse jamais de décision motivée à l'usager en cas de dépassement du délai légal initial fixé à 12 ou 18 mois.

b) Le délai interne à la charge de la préfecture

Dans le cadre de ce délai, la préfecture a **6 mois**⁴² à compter de la délivrance du récépissé pour transmettre au ministre de l'Intérieur une éventuelle proposition de naturalisation. Concrètement, l'autorité préfectorale a 6 mois, à compter de l'enregistrement de la demande, pour examiner la recevabilité de la demande, obtenir le résultat de l'enquête sollicitée auprès des services de police ou de gendarmerie territorialement compétents et procéder à l'entretien d'assimilation du demandeur.

Selon la circulaire du 27 juillet 2010⁴³, ce délai de 6 mois correspond au délai pendant lequel le préfet peut prendre une décision défavorable.

L'engorgement des services préfectoraux de la naturalisation ne permet pas au ministère de l'Intérieur de traiter ces dossiers dans les délais impartis. La Cour des comptes a déjà relevé en 2020 que les effectifs de certaines plateformes de naturalisation étaient insuffisants au regard de la cible fixée au niveau national⁴⁴.

c) Des violations avérées

TÉMOIGNAGE

En février 2018, Mona introduit une demande de naturalisation auprès de la préfecture. Elle indique être arrivée à l'âge de quatre ans en 2000 avec sa famille. Elle est titulaire d'un Master en droit et prépare le concours pour devenir huissier. En avril 2021, la préfecture lui indique que l'instruction de son dossier n'a toujours pas commencé puisque seuls les dossiers introduits en septembre 2017 entrent en instruction. Mona a dû par conséquent reporter à deux reprises son inscription au concours, n'ayant pas acquis la nationalité française. Elle a saisi la Défenseure des droits qui est intervenue auprès de la préfecture. L'instruction de sa demande a alors pu démarrer.

En réponse aux demandes de la Défenseure des droits, de nombreuses préfectures indiquent débiter l'instruction des demandes de naturalisation enregistrées bien après l'expiration du délai légal d'instruction.

Dans une décision du 9 novembre 2017⁴⁵ adressée au ministre de l'Intérieur, le Défenseur des droits a considéré que la durée anormalement longue d'instruction des demandes de naturalisation caractérise 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, et 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.

Les délais de traitement des demandes de naturalisation auxquels sont confrontés les usagers sont excessifs et méconnaissent les prescriptions législatives et réglementaires.

VERBATIM DES RENSEIGNEMENTS SUR LES DÉLAIS SUR LES SITES DES PRÉFECTURES

En septembre 2020, une plateforme interdépartementale indiquait instruire « les dossiers déposés selon la procédure par décret en juin 2017 », soit plus de quatre ans après la remise du récépissé.

En juin 2021, une autre plateforme du sud-est annonçait aux postulants : « *Le délai de passage en instruction des dossiers est actuellement de 36 mois* », soit plus de trois ans après la remise du récépissé.

En octobre 2021, une plateforme de l'ouest de la France indiquait : « *Vous serez (...) convoqué par courrier à un entretien d'assimilation, dans un délai estimé à 18 mois à compter de la date de réception de l'attestation de dépôt de dossier* », dès lors la convocation à l'entretien intervient systématiquement après l'expiration du délai légal d'instruction.

En novembre 2021, une autre plateforme indiquait : « *Sont actuellement convoqués en entretien : > demandes par décret : les postulants qui ont adressé un dossier complet en OCTOBRE 2018* », soit plus de trois ans après l'enregistrement de la demande.



RECOMMANDATION 11

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur et à ses services déconcentrés de veiller au strict respect des délais prévus aux articles 21-25-1 du code civil et 46 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993.

RECOMMANDATION 12

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur d'adresser une décision motivée à l'utilisateur l'informant de la prolongation d'instruction de sa demande de naturalisation.

BONNE PRATIQUE

Dans le cadre de ses instructions, une préfecture a indiqué à la Défenseure des droits qu'afin d'accélérer l'instruction des dossiers de naturalisation déposés dans son ressort, elle a mis en place un conventionnement des échanges avec les services de police pour obtenir plus rapidement les rapports de police préalables à la tenue des entretiens pour les procédures déclaratives. Un agent de la préfecture se déplacerait deux fois par semaine au tribunal judiciaire afin d'obtenir, dans la même semaine, les suites judiciaires après retours des enquêtes de police, ce qui réduirait considérablement les délais d'instruction pour les dossiers concernés.

2- LA PRATIQUE DU « DÉLAI CACHÉ » : UN MODE DE CALCUL CONTESTABLE

Le ministère de l'Intérieur indique à la Défenseure des droits que le délai moyen national, au cours de l'année 2020, entre la délivrance du récépissé et la signature par le préfet d'une décision défavorable était de 185 jours, et de 457 jours entre la délivrance du récépissé et l'inscription du nom du postulant dans un décret de naturalisation. La méthode de calcul du délai d'instruction par le ministère de l'Intérieur ne prend pas en compte, comme l'a relevé l'IGA en 2017 puis la Cour des comptes en 2020⁴⁶, les « *délais cachés* », lesquels apparaissent lorsque l'administration diffère l'enregistrement des demandes complètes et la délivrance des récépissés.

Dans cinq décisions prises entre 2019 et 2021 concernant les préfetures⁴⁷, la Défenseure des droits a considéré que la durée d'instruction des demandes de naturalisation devait être envisagée, non à compter de la remise du récépissé, mais à l'aune des difficultés de prises de rendez-vous et d'accès au service public. La Défenseure des droits a déjà rappelé, dans son rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, que la dématérialisation ne permet plus de repérer les demandeurs, ni de calculer les délais de procédure tant que les postulants ne sont pas parvenus à finaliser leurs démarches en ligne.

Les délais entre la tentative de dépôt de dossier et la remise du récépissé, s'élevant parfois jusqu'à trois années, ne sont pas comptabilisés dans le délai légal de traitement.

La nouvelle procédure de dématérialisation totale du dépôt de dossier, en ne prévoyant aucun délai dans lequel doit intervenir l'examen de la complétude du dossier, risque de faire perdurer cette pratique contestable.

RECOMMANDATION 13

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de prendre en compte les difficultés de prises de rendez-vous et d'accès au service public dans le calcul du délai de traitement d'une demande de naturalisation.

B- LE DROIT À L'INFORMATION DE L'USAGER SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE SA DEMANDE

Le cinquième engagement Services Publics + qui est venu préciser la charte Marianne mentionne que l'administration s'engage à apporter à l'utilisateur une réponse à ses demandes dans les délais annoncés et à l'informer sur l'avancement de son dossier.

L'article R.112-5 du code des relations entre le public et l'administration prévoit, lors du dépôt de sa demande, la transmission à l'utilisateur des coordonnées du service traitant (sa désignation, son adresse postale et le cas échéant électronique, ainsi que son numéro de téléphone) pour lui permettre d'obtenir des réponses à ses demandes d'information.

En matière de naturalisation, l'absence de remise d'un accusé de réception au jour du dépôt de la demande et de mécanisme de notification portant sur l'état d'avancement du traitement du dossier fait naître un sentiment d'inquiétude chez le postulant qui n'a pas la certitude que sa demande est ou sera examinée.

1- LE DROIT D'OBTENIR DES RÉPONSES À SES DEMANDES D'INFORMATION

Les délais anormalement longs du traitement de la demande de naturalisation conduisent les usagers à solliciter l'administration sur l'état d'avancement de l'examen de leur demande et à s'interroger sur la complétude de leur dossier.

Pour être contactées, les préfetures mettent généralement en place un formulaire de contact ou une adresse mél dédiée au service de naturalisation, mais les réponses sont succinctes et peu circonstanciées. Elles se contentent de faire part de délais d'instruction rallongés, sans prendre en compte les situations particulières exposées par les usagers.

Les délégués territoriaux de la Défenseure des droits alertent régulièrement sur l'absence de réponse des préfetures aux demandes d'informations adressées par les réclamants et le sentiment de désarroi que fait naître le silence de l'administration.

De nombreuses plateformes d'accès à la nationalité française freinent les usagers qui souhaitent connaître l'avancement de leur demande en indiquant sur leur site qu'aucune information ne pourra leur être communiquée sur un dossier en attente ou en cours de traitement.

TÉMOIGNAGE⁴⁸

Claudia a introduit une demande de naturalisation auprès de la préfecture. N'ayant pas obtenu de réponse à sa demande au terme de deux années, elle a pris l'attache de la préfecture qui lui a indiqué qu'une décision lui avait été adressée. Elle lui a précisé que la décision, envoyée par courrier recommandé avec accusé de réception, était revenue au motif que le pli n'avait pas été réclamé. Le dossier de Claudia avait été alors retourné à la sous-direction d'accès à la nationalité française (SDANF). L'intéressée a demandé en vain la communication de la décision de refus de naturalisation auprès de la SDANF par trois courriers recommandés. Claudia a saisi la Défenseure des droits qui est intervenue afin que la décision de refus de naturalisation lui soit communiquée. Il était également demandé les justificatifs de la notification de la décision pour vérifier si les voies et délais de recours demeuraient ouverts. Suite à l'intervention du Défenseur des droits, la SDANF a communiqué la décision à l'intéressée et a constaté que le pli avait été initialement adressé à l'adresse exacte de la réclamante mais qu'il était revenu à la préfecture avec la mention « *destinataire inconnu à l'adresse* ». Dans ces conditions, la SDANF a accepté de faire à nouveau courir les délais de recours et de permettre à Claudia d'introduire un recours hiérarchique si elle le souhaitait. (RA-2021-054 du 30 août 2021 relatif à un défaut de notification d'une décision de refus de naturalisation)

2- LE DROIT D'ÊTRE INFORMÉ SUR L'ÉVOLUTION DU TRAITEMENT DE SA DEMANDE

Outre les informations d'ordre général sur les délais qui sont utiles à l'utilisateur, le principe de transparence qui découle du droit à la bonne administration implique qu'une information précise et détaillée soit délivrée aux postulants dont la demande a été déposée. Mieux les usagers seront informés de l'évolution du traitement de leur dossier, moins l'administration sera sollicitée sur des situations individuelles. En ce sens le 5ème des 9 nouveaux engagements de service Marianne, issu de la décision du Comité interministériel à la transformation publique de juin 2019, indique que l'utilisateur est informé sur l'avancement de son dossier.

La Défenseure des droits préconise un mécanisme d'information par le biais de notifications à l'utilisateur à chaque étape du traitement de la demande, c'est-à-dire :

- au jour du dépôt de la demande,
- au jour de l'examen de la complétude du dossier, avec la remise d'un récépissé,
- au jour de la convocation à l'entretien de l'assimilation,
- au jour de la transmission du dossier au ministère de l'Intérieur, qui doit intervenir dans un délai de six mois suivant la délivrance du récépissé,
- au jour de la transmission du dossier au service central de l'état civil français.

La fréquence et la qualité de l'information donnée aux usagers permettent un gain de temps à terme pour les services préfectoraux.

RECOMMANDATION 14

La Défenseure des droits recommande de :

- répondre systématiquement aux demandes d'information des usagers sur l'état d'avancement de l'instruction de leur demande ;
- prévoir la mise en place d'un mécanisme d'informations régulières et précises sur l'état d'avancement du traitement du dossier.

C· LE DROIT À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Les délais anormaux de traitement, le manque d'information des usagers et l'imprévisibilité de certains dispositifs placent les usagers dans une incertitude et sont susceptibles de porter atteinte à des situations légalement acquises et au principe de confiance légitime⁴⁹.

1· L'ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANT DES CHANGEMENTS DE SITUATION DES USAGERS

a) Les effets du non-respect des délais légaux d'instruction sur la vie privée des usagers

Le non-respect des délais par l'administration affecte les usagers à plusieurs égards. Faute d'avoir examiné la demande de naturalisation dans les délais, l'administration se trouve, *de facto*, en situation de demander au postulant de nouvelles pièces afin d'actualiser son dossier, ce qui retarde davantage son traitement.

De plus, les demandeurs, qui remplissaient les conditions de recevabilité de la naturalisation à la date de l'enregistrement de leur demande peuvent, après plusieurs années d'instruction, ne plus y satisfaire, notamment s'agissant des conditions de ressources en cas de perte d'emploi.

Les délais anormaux de traitement sont également susceptibles de compromettre durablement des projets personnels ou professionnels et d'affecter la vie privée sur le plan social ou professionnel du postulant telle que protégée par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales. Il en est ainsi des personnes qui souhaitent intégrer certains postes nécessitant la nationalité française, notamment dans la fonction publique. Le demandeur peut également être contraint de renoncer à ses projets, éventuellement dans le cadre d'une mobilité professionnelle à l'étranger, pour ne pas compromettre sa demande, alors qu'il serait parfaitement assimilé à la communauté française.

Ces carences de l'administration placent les usagers dans une situation d'insécurité juridique.

b) La méconnaissance par les usagers de leur obligation d'information

L'article 37-1 du décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 impose aux postulants à la naturalisation d'informer l'autorité qui a reçu la demande de tout changement relatif à leur situation personnelle intervenant au cours de la procédure (changement de domicile, de situation familiale ou professionnelle, etc).

L'omission d'informer l'administration d'un tel changement peut entraîner de lourdes conséquences pour l'usager.

En application de l'article 27-2 du code civil, l'autorité administrative peut en effet retirer le décret accordant la naturalisation lorsqu'elle s'aperçoit ultérieurement que l'usager ne satisfait pas aux conditions légales ou en cas de mensonge ou fraude. Ainsi, à titre d'illustration, une personne naturalisée qui n'aurait pas signalé son mariage célébré durant l'instruction de sa demande de naturalisation avec un ressortissant étranger résidant hors de France peut se voir retirer son décret de naturalisation au motif qu'elle aurait dissimulé la réalité de sa situation familiale et de ne pas avoir fixé en France le centre de ses attaches familiales⁵⁰.

Compte tenu du préjudice attaché au retrait de la nationalité, la Défenseure des droits appelle les préfets à une vigilance particulière quant à l'information effective des usagers sur leur obligation de notifier tout changement dans leur situation. Elle rappelle que cette obligation pour l'usager ne court que jusqu'à la décision sur la demande de naturalisation. Aucun texte ne prévoit que cette obligation perdure postérieurement à la signature du décret de naturalisation⁵¹. Elle considère qu'il serait en effet disproportionné d'exiger d'une personne devenue française par naturalisation de signaler indéfiniment à l'autorité en charge des naturalisations tout changement dans sa situation personnelle.

Cette information est d'autant plus importante au vu de la durée des délais de traitement.

RECOMMANDATION 15

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de veiller à fournir aux usagers, au stade de l'enregistrement de la demande de naturalisation et à l'occasion d'éventuels échanges durant l'instruction, une information claire et précise sur l'obligation de signaler tout changement dans leur situation individuelle et sur les coordonnées du service chargé de réceptionner ces éléments.

2· LE RENVOI DE DOSSIERS ENCORE NON ENREGISTRÉS

À l'occasion de la mise en place prochaine de la dématérialisation totale de la demande de naturalisation via l'ANEF, une préfecture du sud-est de la France a indiqué à tous ses usagers qui avaient procédé au dépôt de leur demande sur le site de « *démarches-simplifiées* » entre le début de l'année 2020 et octobre 2021 que cette démarche n'était en réalité qu'une « *pré-demande* ». La préfecture les a invités à renouveler leur démarche sur la nouvelle plateforme à compter d'une date lointaine et imprécise.

Cette pratique met à mal la confiance des usagers dans la bonne administration du traitement des demandes de naturalisation par la préfecture.

Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration prévoient des obligations à la charge de l'administration, telles que la délivrance d'un accusé de réception électronique et la mention des pièces manquantes exigées⁵², au stade du dépôt de la demande.

Le renvoi du dossier à l'utilisateur, au motif d'une refonte des modalités de dépôt des demandes de naturalisation, en méconnaissance des garanties légales, ralentit considérablement l'instruction des demandes.

TÉMOIGNAGE

L'absence de prise en compte de la demande de naturalisation effectuée sur le site « *démarches-simplifiées* »

La Défenseure des droits a été saisie par Dominique qui avait déposé une demande de naturalisation via le module « *démarches-simplifiées* ». Le recours à cette plateforme était organisé par la préfecture de manière exclusive. Par courriel, Dominique avait été informée de la bonne réception de son dossier et avisée que les délais de passage en instruction étaient de 36 mois. Plus d'un an et demi plus tard, la préfecture l'informait que le module « *démarches-simplifiées* » était clos dès lors qu'une nouvelle plateforme (ANEF) allait voir le jour début 2022. La préfecture précisait que la pré-demande faite initialement était en réalité une « *démarche d'intention* » et ne pouvait constituer un dépôt de dossier compte tenu du peu d'éléments demandés par rapport à un dossier complet de demande de naturalisation. C'est à la suite de cette décision unilatérale et rétroactive de l'administration que la Défenseure des droits a été saisie.

La Défenseure des droits a constaté que le site « *démarches-simplifiées* » recevant la demande de naturalisation ne précisait aucunement qu'il s'agissait d'une « *pré-demande* » ou d'une « *demande d'intention* ». Les usagers se trouvent dès lors en situation d'insécurité juridique.

3· L'EFFET COLLECTIF : UNE ANTICIPATION NÉCESSAIRE DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

L'article 22-1 du code civil dispose : « *L'enfant mineur dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit s'il a la même résidence habituelle que ce parent ou s'il réside alternativement avec ce parent dans le cas de séparation ou divorce* », ce qui signifie en pratique que l'enfant susceptible de bénéficier de l'effet collectif attaché à la naturalisation d'un de ses parents doit être mineur à la date de l'acquisition de la nationalité française. Autrement dit, l'enfant devenu majeur au cours

de l'instruction de la demande d'acquisition de la nationalité française d'un de ses parents ne pourra pas bénéficier de cet effet collectif, et ce, même en cas du dépassement du délai légal d'instruction de la demande par l'autorité publique.

La Défenseure des droits constate une rupture d'égalité entre les enfants d'une même fratrie :

- Les enfants restés mineurs à la date du décret de naturalisation de leur parent acquièrent de plein droit la nationalité française,
- Les enfants devenus majeurs depuis peu resteront des ressortissants étrangers et seront confrontés aux difficultés d'obtention d'un titre de séjour.

La circulaire du 1^{er} juillet 2010⁵³ du ministère de l'Intérieur a eu notamment pour but d'attirer l'attention des préfets sur cette éventualité. Il leur est demandé de veiller à informer les postulants de la possibilité que leur enfant approchant la majorité au cours de l'instruction de la demande de naturalisation ne puisse bénéficier de l'effet collectif.

Aucune précaution n'est pourtant prise à l'égard des postulants et de leurs enfants jeunes majeurs.

TÉMOIGNAGE

Une mère dont l'un des trois enfants n'a pas pu bénéficier de l'effet collectif attaché à sa naturalisation a saisi la Défenseure des droits. A aucun moment au cours de la procédure de naturalisation, elle n'a été informée que sa fille aînée était susceptible de ne pas devenir française si elle devenait majeure avant la fin de l'instruction de sa demande. Sa fille a été très choquée de ne pouvoir devenir française, à l'instar de ses deux petites sœurs, au motif qu'elle venait d'avoir 18 ans et que l'administration n'avait pas eu le temps de traiter son dossier.

La présentation d'un titre de séjour, imposée pour solliciter sa naturalisation, a empêché par la suite la jeune femme de procéder en son nom à des démarches d'acquisition de la nationalité française puisqu'étant mineure jusqu'alors, elle n'avait pas à justifier d'un titre

de séjour. Elle a alors tenté d'obtenir une carte de séjour mais aucun rendez-vous à ce jour ne lui a été accordé via le site de la préfecture pour pouvoir déposer sa demande. Aujourd'hui, celle-ci est en situation irrégulière en France et risque de ne pas pouvoir passer les concours qu'elle prépare en classe préparatoire, alors que sa famille est désormais française.

RECOMMANDATION 16

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de respecter l'obligation d'informer le demandeur, dont l'enfant approche l'âge de la majorité au cours de la procédure de naturalisation, que ce dernier risque de ne pas bénéficier de l'effet collectif, en application de la circulaire du 1^{er} juillet 2010 « *Déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique* ».

La Défenseure des droits invite les services compétents à traiter avec diligence les demandes de naturalisation dans lesquelles les enfants des demandeurs approchent l'âge de la majorité, en vue de mieux garantir l'effet collectif de la naturalisation.

4- LE RETRAIT INOPINÉ DU DISPOSITIF SPÉCIFIQUE RELEVANT DE LA CIRCULAIRE COVID

L'Etat a souhaité reconnaître l'engagement des ressortissants étrangers qui ont pris une part active dans la lutte contre la Covid 19 et a, à ce titre, demandé aux préfets de faciliter et d'accélérer le traitement de leur demande de naturalisation.

La Défenseure des droits ne peut que saluer les initiatives du ministère de l'Intérieur pour tenter d'accélérer le traitement des demandes de naturalisation, mais constate un manque d'anticipation pour que le dispositif soit appliqué conformément au principe d'une bonne administration. Annoncé initialement pour durer une année, du 15 septembre 2020 au 15 septembre 2021, ce dispositif a été interrompu sans délai le 15 juillet 2021.

Concrètement, les postulants ayant obtenu un rendez-vous fixé entre le 15 juillet et le 15 septembre 2021 pour déposer leur demande de naturalisation dans le cadre de ce dispositif n'ont pas pu en bénéficier. En outre, les postulants dont le dossier de naturalisation était en cours de préparation au 15 juillet 2021 ont perdu leur chance de bénéficier de ce dispositif exceptionnel.

Aucune circulaire ni notice d'information relative à ce dispositif n'ont été publiées, contrairement aux prescriptions fixées à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration qui dispose : « *Font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret* ».

RECOMMANDATION 17

La Défenseure des droits constate l'absence de base réglementaire organisant le dispositif annoncé par la ministre déléguée à la Citoyenneté visant à faciliter la procédure de naturalisation pour les salariés étrangers justifiant d'un engagement actif durant la période d'état d'urgence sanitaire.

La Défenseure des droits constate également que la période au cours de laquelle les intéressés pouvaient se prévaloir de ce dispositif pour déposer leur demande de naturalisation a été écourtée sans préavis.

La Défenseure des droits recommande au ministre de l'Intérieur de :

- publier les instructions et circulaires sur la base desquelles ses services enregistrent et instruisent les demandes, conformément à l'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- veiller au strict respect des modalités des dispositifs exceptionnels d'acquisition de la nationalité française tels qu'annoncés initialement.

D· LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF

En l'état actuel des textes, le non-respect par l'administration des délais légaux n'est pas clairement encadré. Aucune disposition spécifique en matière de naturalisation ne reconnaît la naissance d'une décision implicite en cas de défaut d'examen par l'administration dans les délais légaux.

1· UN CADRE JURIDIQUE IMPRÉCIS EN CAS DE NON-RESPECT DES DÉLAIS D'INSTRUCTION

Dans un arrêt du 14 février 2001, le Conseil d'Etat a jugé que le principe général du droit selon lequel le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet s'appliquait aux demandes de naturalisation⁵⁴.

Dès lors que la naissance d'une décision implicite permet d'éviter que l'administration garde indéfiniment le silence sur une demande d'un usager et, *in fine*, garantit un droit à un recours effectif⁵⁵, la Défenseure des droits préconise l'adoption d'un texte clair sur ce point.

Il importe également qu'une information sur les voies et délais de recours soit portée à la connaissance des usagers dès le stade du dépôt de la demande de naturalisation, conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration⁵⁶. Cette information pourra également être renouvelée au stade de l'enregistrement de la demande, sur le récépissé.

2· L'ABSENCE DE VOIE AMIABLE POUR L'INDEMNISATION DES PRÉJUDICES CAUSÉS

A tout le moins, la Défenseure des droits recommande que soient prévues des procédures amiables d'indemnisation en vue de réparer les préjudices liés aux délais excessifs de traitement des demandes de naturalisation qui sont en outre susceptibles de porter atteinte au droit au procès équitable et au droit à la vie privée et familiale 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.



RECOMMANDATION 18

La Défenseure des droits recommande l'adoption d'un régime juridique clair applicable en cas de défaut de réponse par l'administration dans les délais légaux d'instruction des demandes de naturalisation, afin de garantir à l'utilisateur son droit à un recours effectif.

La Défenseure des droits recommande de prévoir des procédures amiables d'indemnisation en vue de réparer les préjudices liés aux délais excessifs de traitement des demandes de naturalisation.

CONCLUSION

MIEUX GARANTIR LES DROITS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC DE LA NATURALISATION

Aboutissement du processus d'intégration dans la communauté française, la naturalisation est un acte fort dans la vie d'une personne étrangère. En ce qu'elle constitue une première étape vers l'accès à la citoyenneté, la procédure de naturalisation doit assurer la pleine mise en œuvre des droits des usagers. L'étude des saisines reçues par la Défenseure des droits montre que le chemin de la naturalisation est semé d'embûches. Que les problèmes soient internes aux administrations concernées ou qu'ils proviennent de défaillances liées à la mise en place de plateformes numériques, de nombreux usagers peinent à faire enregistrer leur dossier. Ces blocages font écho aux difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour déposer leur demande de titre de séjour. Des carences se retrouvent également au stade de l'instruction des dossiers, notamment en matière de droit à l'information sur l'état d'avancement. Face à la persistance de difficultés pour l'utilisateur, il est donc essentiel d'améliorer tant l'accès au service public de la naturalisation, que le traitement des demandes.

NOTES

- ¹ Décision du Défenseur des droits n°2019-015 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2019-266 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-014 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-030 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-040 ([defenseurdesdroits.fr](#)).
- ² Décision du Défenseur des droits n°2017-266 du 9 novembre 2017 ([defenseurdesdroits.fr](#)).
- ³ Nombre de réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2020 par département : (01) Ain : 9 ; (02) Aisne : 2 ; (04) Alpes-de-Haute-Provence : 1 ; (06) Alpes-Maritimes : 18 ; (08) Ardennes : 1 ; (09) Ariège : 8 ; (10) Aube : 7 ; (11) Aude : 7 ; (13) Bouches-du-Rhône : 10 ; (14) Calvados : 9 ; (16) Charente : 2 ; (18) Cher : 1 ; (19) Corrèze : 1 ; (21) Côte-d'Or : 4 ; (22) Côtes-d'Armor : 1 ; (24) Dordogne : 2 ; (25) Doubs : 5 ; (26) Drôme : 6 ; (27) Eure : 0 ; (30) Gard : 6 ; (31) Haute-Garonne : 174 ; (32) Gers : 3 ; (33) Gironde : 34 ; (34) Hérault : 17 ; (35) Ille-et-Vilaine : 1 ; (36) Indre : 1 ; (37) Indre-et-Loire : 9 ; (38) Isère : 18 ; (41) Loir-et-Cher : 3 ; (42) Loire : 7 ; (44) Loire-Atlantique : 10 ; (45) Loiret : 14 ; (46) Lot : 1 ; (49) Maine-et-Loire : 2 ; (50) Manche : 1 ; (51) Marne : 8 ; (52) Haute-Marne : 1 ; (53) Mayenne : 1 ; (54) Meurthe-et-Moselle : 7 ; (56) Morbihan : 2 ; (57) Moselle : 15 ; (58) Nièvre : 2 ; (59) Nord : 45 ; (60) Oise : 9 ; (62) Pas-de-Calais : 6 ; (63) Puy-de-Dôme : 5 ; (64) Pyrénées-Atlantiques : 6 ; (65) Hautes-Pyrénées : 1 ; (67) Bas-Rhin : 17 ; (68) Haut-Rhin : 22 ; (69) Rhône : 30 ; (70) Haute-Saône : 1 ; (71) Saône-et-Loire : 2 ; (72) Sarthe : 5 ; (73) Savoie : 4 ; (74) Haute-Savoie : 19 ; (75) Paris : 67 ; (76) Seine-Maritime : 15 ; (77) Seine-et-Marne : 11 ; (78) Yvelines : 42 ; (80) Somme : 9 ; (81) Tarn : 29 ; (82) Tarn-et-Garonne : 6 ; (83) Var : 12 ; (85) Vendée : 1 ; (86) Vienne : 1 ; (87) Haute-Vienne : 2 ; (89) Yonne : 7 ; (91) Essonne : 31 ; (92) Hauts-de-Seine : 63 ; (93) Seine-Saint-Denis : 41 ; (94) Val-de-Marne : 67 ; (95) Val-d'Oise : 39 ; (2A) Corse-du-Sud : 2 ; (2B) Haute-Corse : 4 ; (973) Guyane : 2 ; (974) La Réunion : 8 ; (976) Mayotte : 1.
- ⁴ Avis CNCDDH du 17 février 1997 ([cncddh.fr](#)).
- ⁵ Recommandation CM/Rec (2007)7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à une bonne administration (adoptée par le Comité des Ministres le 20 juin 2007 ; M. HAURIUO, note sous C.E., 29 mars 1901, Sieurs Casanova, Canazzi et autres, rec.333 ; S.1901, III, p. 73 ; N. FOULQUIER, Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème Siècle, Paris, Dalloz, coll. NBT, vol. 25, 2003, p. 405 et s ;
- ⁶ Assemblée nationale, Commission des finances Rapport du 26 mai 2021 (n°4195) Annexe n°28 Immigration, asile et intégration.
- ⁷ TA Montreuil, ord., 26 avril 2021, n°212149.
- ⁸ TA Cergy Pontoise, ord., 3 août 2021, n°2109454.
- ⁹ TA Montreuil, ord., 18 août 2021, n°2108819.
- ¹⁰ CE, 29 novembre 2019, n°422516.
- ¹¹ Articles L.112-3 et L.112-11 du code des relations entre le public et l'administration.
- ¹² Articles R.112-5 et R. 112-11-1 du code des relations entre le public et l'administration.
- ¹³ Article L.114-5 du code des relations entre le public et l'administration.
- ¹⁴ CE, 11 décembre 2008, n°316922 ; CAA Nantes, 13 octobre 2006, n°05NT01631.
- ¹⁵ Article 21-25-1 du code civil et article 46 du 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.
- ¹⁶ Décision du Défenseur des droits n°2021-014.
- ¹⁷ Modalités d'instruction des demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française, ainsi que des déclarations de nationalité souscrites à raison du mariage - Compte rendu du Conseil des ministres du 19 mars 2015 | Gouvernement.fr.
- ¹⁸ Article 35 du 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.
- ¹⁹ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 | Conseil constitutionnel ([conseil-constitutionnel.fr](#)).
- ²⁰ rapport-demat-num-21.12.18.pdf ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2019-015 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2019-266 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-014 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-030 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-040 ([defenseurdesdroits.fr](#)) ;
- ²¹ Article 6 de la loi organique : « *La saisine du Défenseur des droits est gratuite. Elle est précédée de démarches préalables auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause, sauf lorsqu'elle est présentée au titre des compétences mentionnées aux 2° à 4° de l'article 4* ».
- ²² TA Montreuil, ord., 18 août 2021, n°2108819.
- ²³ 03 (Allier), 09 (Ariège), 12 (Aveyron), 15 (Cantal), 22 (Côtes-d'Armor), 29 (Finistère), 31 (Haute-Garonne), 32 (Gers), 35 (Ille-et-Vilaine), 43 (Haute-Loire), 44 (Loire-Atlantique), 49 (Maine-et-Loire), 46 (Lot), 53 (Mayenne), 56 (Morbihan), 63 (Puy-de-Dôme), 65 (Hautes-

Pyrénées), 72 (Sarthe), 81 (Tarn), 82 (Tarn-et-Garonne), 85 (Vendée), 92 (Hauts-de-Seine), 94 (Val-de-Marne).

- ²⁴ « *Le programme ANEF doit permettre, selon le Gouvernement, un gain de temps pour les usagers, une réduction du nombre de passages physiques en préfecture et des économies de fonctionnement (estimées à environ 15 millions d'euros par an)* » en Annexe au projet de loi de finances pour 2022, programme 216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».
- ²⁵ Décision du Défenseur des droits n°2021-014 (defenseurdesdroits.fr) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-030 (defenseurdesdroits.fr) ; Décision du Défenseur des droits n°2021-040 (defenseurdesdroits.fr).
- ²⁶ Articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Article R.112-9-1 du même code et l'article 1^{er} alinéa 2 du décret n°2016-685 du 27 mai 2016 qui précise que « *Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative [...] des démarches administratives dématérialisées* ».
- ²⁷ Il est nécessaire de garantir plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 novembre 2019 (CE, 10^e -9^e Ch. Réunion, n°422516).
- ²⁸ En aucun cas, ces dispositifs ne doivent se substituer à l'accueil physique et des alternatives doivent toujours être réservées pour les personnes n'ayant pas accès à Internet.
- ²⁹ Article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issu du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021.
- ³⁰ Article 21-19 7^e du code civil.
- ³¹ Ces dispositions plus favorables ne s'appliquent ni aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ni aux apatrides.
- ³² Article 21-24-1 du code civil.
- ³³ Guide du réfugié (leguidedurefugie.com) - une partie de ce guide est entièrement dédié à la naturalisation.
- ³⁴ Décision 2017-265 du 28 septembre 2017 (defenseurdesdroits.fr).
- ³⁵ Article L. 511-8 alinéa du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Les clauses de cessation sont définies à la section C de l'article 1^{er} de la Convention de Genève. Elles visent le cas suivant : 1. La personne s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection de son pays d'origine.
- ³⁶ Avis 13-03 du 7 février 2013 (defenseurdesdroits.fr).
- ³⁷ Circulaires des 27 juillet 2010, NOR IMIC 1000113C ; 16 octobre 2012, NOR INTK1207286C ; et 21 juin 2013, NOR INTK1300198C.
- ³⁸ Circulaire INTK1207286C du 16 octobre 2012 relative aux procédures d'accès à la nationalité française.

- ³⁹ Fiche réforme n° 30 (defenseurdesdroits.fr) ; Avis 16-11 du 10 mai 2016 (defenseurdesdroits.fr).
- ⁴⁰ CE, 25 juin 1969, n°69449.
- ⁴¹ Article 21-25-1 du code civil.
- ⁴² Article 46 du 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.
- ⁴³ Circulaire n° NOR IMIC1000113C, du 27 juillet 2010, relative à la déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique.
- ⁴⁴ Cour des comptes, rapport « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères » du 31 mars 2020 (ccomptes.fr), page 134.
- ⁴⁵ Décision n°2017-266 du 9 novembre 2017 (defenseurdesdroits.fr).
- ⁴⁶ Cour des comptes, rapport « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères » du 31 mars 2020.
- ⁴⁷ Décisions n°2019-015, n° 2019-266, n° 2021-14, n°2021-30, n°2021-40.
- ⁴⁸ Règlement amiable du Défenseur des droits RA-2021-054 du 30 août 2021 (defenseurdesdroits.fr).
- ⁴⁹ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013.
- ⁵⁰ Parmi d'autres : CE, 5 novembre 1999, n° 180236 ; CE, 26 juillet 2018, n°413131 ; CE, 8 février 2019, n°419939.
- ⁵¹ CE, 21 octobre 1994, n°116270 : concernant le retrait de la qualité de réfugié. Aucun texte ne fait obligation à l'intéressé de faire connaître ses changements d'adresse à l'administration après avoir obtenu le statut de réfugié.
- ⁵² Article R. 112-11-4 du code des relations entre le public et l'administration ; Article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration.
- ⁵³ Circulaire NOR IMIC1000113C du 1^{er} juillet 2010 « Déconcentration de la procédure d'acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ».
- ⁵⁴ CE, 14 février 2001, n°202830 ; également, CE, 14 décembre 2001, n°204761.
- ⁵⁵ CAA Nantes, 12 mai 2010, n°09NT01672.
- ⁵⁶ Articles R.112-5 et R112-11-1 du code des relations entre le public et l'administration.

—
Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

09 69 39 00 00
—

defenseurdesdroits.fr

