



Tiberius Claudius
*Agir en justice
pour le droit des étrangers*



Maître Morade ZOUINE

Avocat au barreau de Lyon
11 rue Royale, 69001 – Lyon
T : 04 72 61 13 04
✉ morade.zouine@avocat.fr

Monsieur le Ministre de l'Intérieur
11, place Beauvau
75008 Paris CEDEX 08

PAR LRAR

Lyon, le 8 juillet 2025,

Monsieur le Ministre,

Dans le mouvement national de dématérialisation des services publics issu du programme « Action publique 2022 » lancé par le Premier ministre le 13 octobre 2017, a été mise en place la plateforme de téléservice « Administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF).

D'abord développée à titre expérimental, l'ANEF a été pérennisée par le décret du 24 mars 2021 afin de constituer le « guichet unique d'accueil numérique » pour le dépôt et l'instruction de certains titres de séjour, tout en ayant vocation à être étendue progressivement à toutes les démarches concernant les étrangers.

L'objectif affiché par cette réforme, inscrite à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et précisée par un arrêté du 27 avril 2021, était clair : simplifier les démarches des usagers étrangers et garantir l'accessibilité du service public, tout en assurant une meilleure efficacité des procédures administratives.

Or, ce recours massif au téléservice, en l'absence de toute alternative, a entraîné de nombreux dysfonctionnements et ruptures de droits, de sorte qu'ainsi que le constate la Défenseure des Droits dans son rapport de 2024 *L'Administration numérique pour les étrangers en France*, les usagers les plus durement mis à l'épreuve de la dématérialisation des procédures administratives sont indéniablement les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne, qui se voient confrontés à des difficultés à chaque étape de la procédure.

Saisi par plusieurs associations soutenant que cette mise en œuvre méconnaissait les principes d'égalité et de continuité du service public, le Conseil d'État a, tout en reconnaissant la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'imposer le recours à un téléservice en vue d'accomplir une démarche administrative, précisé que cette obligation ne saurait être édictée qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits (CE, Sect. 3 juin 2022 n°452798), en impliquant de se « *placer « du point de vue » de l'utilisateur et non de l'administration ou de ses agents* », comme a pu le souligner le rapporteur public M. Jean-François de MONTGOLFIER dans une affaire postérieure (CE, 31 oct. 2023, M. C. n°471537, B).

En effet, si aucune règle ou aucun principe ne prescrit d'offrir le choix à l'utilisateur d'effectuer les démarches administratives en numérique ou dans un format matérialisé, il est constant que les usagers ont un véritable droit au fonctionnement du service public, droit qui comprend notamment le droit d'accès au service, le droit à son fonctionnement correct et le droit à l'égalité des usagers, et qui ne saurait être limité dans des conditions anormales (cf. André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Tome 1, n° 1119 ; v. conclusions de M. DOMINGO dans l'arrêt CE, Sect., 3 juin 2022, n°452798).

Or, si les administrés peuvent se prévaloir d'un tel droit, force est de constater que ce droit d'accès au service public est tributaire de ses modalités d'accès.

Dès lors, il est indéniable que l'engorgement constant des préfectures, notamment faute d'effectifs suffisants, a nécessité une adaptation des modalités d'accès aux guichets afin de fluidifier les procédures et de faciliter les échanges qui pouvaient inclure une dématérialisation.

Cependant et à cet égard, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser dans l'arrêt précité de 2022 que lorsqu'une administration impose le recours à un téléservice en vue d'accéder à un service public, cette obligation ne doit pas faire obstacle à un accès normal des usagers au service.

Pour la Haute juridiction, cette condition de « normalité » doit être appréciée *in concreto* au regard de cinq critères dont l'administration doit tenir compte, que sont : « **l'objet du service ; le degré de complexité des démarches administratives en cause ; leurs conséquences pour les intéressés ; les caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre et, enfin, les caractéristiques du public concerné, notamment, le cas échéant, ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.** »

Elle souligne ainsi qu'il incombe au pouvoir réglementaire :

« lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement ».

C'est à cet égard qu'elle a annulé le décret du 24 mars 2021 en tant qu'il ne prévoyait pas de solution de substitution ainsi que l'arrêté du 27 avril 2021, pour ce motif et en tant qu'il ne prévoyait pas de modalités d'accueil et d'accompagnement.

Le pouvoir réglementaire est alors intervenu par un décret du 22 mars 2023 modifiant l'article R. 431-2 du CESEDA et précisé par un arrêté du 1^{er} août 2023, afin, d'une part, de prévoir plusieurs modalités d'accompagnement pour les personnes rencontrant des difficultés dans le cadre du dépôt de leurs demandes et d'autre part, de créer une solution de substitution en cas d'impossibilité technique de ce dépôt via le téléservice.

Cet accompagnement repose, d'une part, sur une assistance téléphonique et un formulaire de contact mis en œuvre par le centre de contact citoyen (CCC) de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), et d'autre part, sur un accueil physique pris en charge par les points d'accueil numériques (PAN) installés en préfecture ou sous-préfecture, pour les personnes qui ne seraient pas familiarisées avec les usages du numérique et/ou qui ne disposeraient pas du matériel nécessaire.

Toutefois et malgré ces modalités, de nombreux acteurs, tant publics que privés, relèvent, au travers de fréquentes mises en garde, l'existence de multiples dysfonctionnements et omissions dans la mise en œuvre du téléservice ANEF.

Encore très récemment, le député M. François RUFFIN, vous alertant sur ce qu'il qualifie lui-même de « *nauffrage administratif et numérique* », vous questionnait sur le fait de savoir si la plateforme ANEF avait vocation à être une « *fabrique de sans-papiers* ». Soulignant quelques exemples de dysfonctionnements listés par la Défenseure des droits, il vous demandait « *Ce calvaire informatique, à la fois pour les usagers et les fonctionnaires, est-il donc délibéré ? S'agit-il de décourager le simple renouvellement des titres de séjour ?* » (Question écrite au ministre de l'Intérieur publiée le 4 mars 2025).

En effet, l'accès et le bon fonctionnement de ce service public conditionnant la régularité du séjour des intéressés et l'effectivité de leurs droits économiques et sociaux, ces innombrables insuffisances sont éminemment lourdes de conséquences dès lors qu'elles sont susceptibles de conduire à d'importantes ruptures de droits pour ces derniers.

A titre d'exemple, une étude statistique ELIPA 2 2023-2024, Revue ELIPA 2, janvier 2024, publiée par le Département des Statistiques, des études et de la Documentation de la DGEF constatait que « 56 % des *primo-arrivants* ont connu une période de rupture de droits entre 2019 et 2022 ».

De nombreuses problématiques récurrentes, unanimement constatées et particulièrement préjudiciables aux personnes concernées, apparaissent tout au long de la procédure, du dépôt de la demande de titre de séjour aux demandes de renouvellement.

Ainsi, et de manière non exhaustive, certains étrangers sont dans un premier temps confrontés à l'impossibilité de déposer leurs demandes de titre de séjour, pour plusieurs raisons, telles que :

- L'impossibilité de déposer concomitamment ou successivement une demande de titre sur plusieurs fondements juridiques ;
- L'inaccessibilité totale au téléservice pour les ressortissants étrangers dont le précédent titre de séjour a expiré depuis plus de 9 mois ;
- L'absence totale d'interlocuteur humain ou de réponse utile du Centre de contact citoyen, souvent incompetent, n'ayant aucune information sur la situation de l'utilisateur et donc en incapacité de lui répondre ; en sous-effectif voire silencieux ;
- L'inaccessibilité des Points d'accès numérique dans plusieurs départements ou des modalités d'accès via une voie dématérialisée, créant une fracture territoriale profonde ;
- L'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour sans visa et sans numéro étranger dans de nombreuses situations pourtant concernées par le téléservice et, à l'inverse, l'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour avec un numéro AGDREF dans de nombreuses situations pourtant concernées par le téléservice (par exemple, parent d'enfant français) ;
- L'impossibilité de recourir à la solution de substitution même pour des usagers en situation manifeste de blocage numérique ou juridique.

Ensuite, pour ceux étant parvenus à déposer leur demande, de nouveaux obstacles surgissent durant l'instruction, à savoir notamment :

- La non-délivrance et/ou le non-renouvellement automatique des attestations de prolongation d'instruction (API), laissant de nombreux usagers sans preuve de droit au séjour ou au travail ;
- L'impossibilité de déposer certaines pièces indispensables à l'instruction du dossier ;
- L'impossibilité de mettre à jour son dossier lorsqu'une demande est déjà en cours d'instruction (changement d'adresse, de situation matrimoniale, ...)
- L'absence d'historique des pièces déposées et des démarches effectuées sur la plateforme ; Les dysfonctionnements de l'interface ne permettant pas à l'administration de voir les pièces complémentaires sollicitées pourtant versées par l'utilisateur

- La complexité du dispositif, avec une distinction entre les « comptes provisoires » et les « comptes définitifs », le basculement des premiers aux seconds entraînant des dysfonctionnements récurrents ;
- L'absence de reconnaissance des API par d'autres administrations, notamment pour les droits sociaux, ou par les services de police aux frontières d'autres pays, faute d'information suffisante sur la nature de ces documents, ce qui entraîne des entraves à la libre circulation des personnes concernées ;
- Les clôtures arbitraires et lacunaires de dossiers, sans information claire ni voie de recours réelle.

D'autres problématiques apparaissent ensuite lors des demandes de renouvellement :

- L'impossibilité de déposer une demande de renouvellement lorsque leur titre précédent n'est pas considéré par le système informatique comme ayant été remis, alors même que celui-ci l'a bien été,
- Absence de délivrance d'API,
- les pertes de mots de passe entraînant l'impossibilité d'accès au compte

Au regard de l'ensemble de ces éléments, plusieurs vices de légalité apparaissent :

I - La méconnaissance du principe d'accès au service public

Par la décision précitée du 3 juin 2022, le Conseil d'État a rappelé que l'administration est tenue de préserver l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

Le droit d'accès « *normal* » au service public pour ses usagers est également garanti par le principe de continuité du service public, principe à valeur constitutionnelle (CC, 25 juillet 1979, n°79-105 DC) qui vise à assurer son fonctionnement normal et régulier (CE, 29 décembre 1911, *Chomel*, n° 43080 ; CE, 25 juin 1969, *Vincent*, n°69449, Lebon 334).

Sur ce fondement, et reprenant les observations écrites par les présidents Dewost et Denoix de Saint Marc dans la décision *Vincent*, précitée (AJDA 1969, p. 555), le rapporteur public Laurent DOMINGO a rappelé, dans l'affaire du 3 juin 2022, que « *l'application de la réglementation générale ne doit pas avoir pour conséquence de restreindre « anormalement » l'accès au service pour telle ou telle catégorie d'usagers.* »

Il en résulte selon lui un « *droit à ce que la réglementation en cause ne limite pas dans des conditions anormales le droit d'accès des usagers au service public.* ».

S'agissant, en l'espèce, des ressortissants étrangers contraints de présenter leurs demandes de titre de séjour de manière dématérialisée, elle considère que « *eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler* », le pouvoir réglementaire ne

saurait imposer un tel recours à un téléservice qu'à condition, d'une part, de « *prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives* » et d'autre part, « *de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement* ».

A. L'insuffisance des mesures d'accompagnement et d'accueil

Comme susmentionné, l'arrêté précité du 1^{er} août 2023 prévoit en ses articles 2 et 3 deux modalités d'accompagnement des étrangers rencontrant des difficultés lors du dépôt de leurs demandes de titre de séjour, que sont, d'une part, une assistance téléphonique et un formulaire de contact mis en œuvre par le Centre de Contact Citoyen (CCC) de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et, d'autre part, un accueil physique pris en charge par les points d'accueil numérique (PAN) installés dans les préfectures et les sous-préfectures disposant d'un service chargé des étrangers.

Il résulte dudit article 2 que :

« Le centre de contact citoyen est joignable via un numéro téléphonique dédié et gratuit. Ses téléconseillers assistent l'utilisateur dans le dépôt de sa demande, le renseignent sur le suivi de son dossier, identifient les anomalies et les transmettent à la direction générale des étrangers en France. Ils assurent également un rôle de relais vers les usagers bloqués pour lesquels une solution a été trouvée à la suite du signalement.

L'accueil physique est pris en charge par les points d'accueil numérique installés dans les préfectures et les sous-préfectures disposant d'un service chargé des étrangers. Ces points d'accueil numérique assurent l'accompagnement numérique au dépôt des demandes de titres de séjour. »

Toutefois, et ainsi qu'il ressort des conclusions du rapporteur public M. DOMINGO dans l'arrêt précité du Conseil d'État du 3 juin 2022 « *il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer, pour chaque téléservice, les garanties appropriées afin que le numérique ne conduise pas à une exclusion du service public, et que ces garanties doivent être définies en fonction notamment de la complexité des procédures en cause et des conséquences sur la situation des usagers, et peut-être aussi de l'administration concernée, son besoin d'être guidée par des règles précises eu égard au nombre de ses agents, sa capacité de réaction à une situation atypique* ».

Or, s'agissant tout d'abord du centre de contact citoyen, il convient de souligner, dans un premier temps, que tandis que sa mise en œuvre complète est intervenue à compter du 4 août 2023, aucune circulaire ou instruction ministérielle ne semble prévoir son fonctionnement

effectif, de sorte que l'arrêté litigieux apparaît illégal en tant qu'il ne fixe pas ces modalités d'accompagnement de manière précise.

L'absence d'information sur le rôle et leur fonctionnement est source d'incompréhension pour les usagers qui pensent légitimement s'adresser aux agents de la préfecture en charge de leur dossier.

Dans un second temps, et ainsi que l'illustre la Défenseure des droits dans son rapport précité, cette modalité d'accompagnement apparaît éminemment lacunaire voire ineffective en pratique.

En effet, ces agents, qui ne sont compétents ni pour apporter une information juridique ni pour résoudre des dysfonctionnements techniques et/ou informatiques et qui sont l'incapacité de les assister ou les renseigner sur le suivi de leur dossier, constituent donc une assistance au dépôt de demandes de titres de séjour largement insuffisante.

En conséquence, les réponses apportées, marquées par d'importants manques de célérité, sont fréquemment incomplètes, stéréotypées ou inappropriées par rapport aux problèmes soulevés voire inexistantes et rallongent indubitablement la procédure, en opposition avec le but recherché.

Cette modalité ne permet ainsi pas d'assurer aux intéressés un accès effectif au service public.

S'agissant ensuite des points d'accueil numérique, qui visent à assurer un accès effectif à ce service pour la part non négligeable de personnes étrangères concernées par l'illectronisme, l'article 2 précité prévoit qu'ils sont « *installés dans les préfectures et les sous-préfectures disposant d'un service chargé des étrangers* ».

Or, et ainsi que le souligne une nouvelle fois la Défenseure des droits, l'accès aux PAN, lorsqu'il est prévu, semble extrêmement complexe dans certains départements, certaines préfectures subordonnant même l'accès au PAN à une saisine préalable du CCC, en méconnaissance totale de leur impossibilité d'accéder à un tel service en l'absence, par exemple, d'accès à internet.

De même, en renvoyant aux préfets la détermination des modalités de prise de rendez-vous en point d'accueil numérique et, *a fortiori*, en ne leur imposant pas de prévoir un vecteur non dématérialisé de prise de rendez-vous qui permettrait l'accès effectif des intéressés à cette seule et unique modalité d'accueil, le principe d'accès au service public apparaît à nouveau méconnu.

Enfin, les accompagnants des usagers (avocats, associations,...) dont la mission est aujourd'hui dévoyée, étant de plus en plus saisis pour assister les ressortissants étrangers dans leur accès au service public, sont également entravés dans leurs actions du fait de l'impossibilité d'accéder au dossier ANEF de l'utilisateur, celui-ci ne pouvant permettre, via un canal sécurisé et dédié, la consultation et le suivi de son dossier. Dès lors, ces insuffisances et dysfonctionnements des mesures censées être d'accompagnement, théoriquement

prévues, dans leur principe, ne permettent manifestement pas un fonctionnement normal et régulier du téléservice imposé.

De sorte qu'en réalité, n'ont jamais été prévues les « *dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives* », qu'il incombait pourtant au pouvoir réglementaire de prévoir qui impose le recours à un téléservice (CE, Sect. 3 juin 2022 n°452798, précité).

Il en résulte que la réglementation en cause limite, dans des conditions *anormales*, le droit d'accès des usagers du téléservice « ANEF ».

B. L'insuffisance de la solution de substitution

Dans l'arrêt précité de 2022, le Conseil d'État reconnaît que le droit d'accès au service public comprend nécessairement, pour les étrangers concernés par cette téléprocédure, une solution de substitution destinée à ce qu'ils parviennent effectivement à effectuer toutes les démarches déterminées et à obtenir l'ensemble des attestations de droits y afférents.

A cet égard, il convient de souligner qu'une telle solution de substitution ne peut être considérée comme telle qu'à la triple condition que la procédure soit adaptée aux circonstances, qu'elle soit assortie de moyens matériels et humains suffisants pour la mettre en œuvre et que sa mise en œuvre ne soit pas rendue plus complexe, la Cour européenne des droits de l'Homme ayant condamné la France pour excès de formalisme, considérant que le formalisme de saisine imposé constituait une « *charge disproportionnée qui rompt le juste équilibre entre, d'une part, le souci légitime d'assurer le respect des conditions formelles pour saisir les juridictions et d'autre part le droit d'accès au juge* » (CEDH, 9 juin 2022, Lucas c. France, n°15567/20).

C'est en ce sens que le décret du 22 mars 2023 a modifié l'article R. 432-2 du CESEDA, afin d'y ajouter la mise en place d'une solution de substitution :

« [...] *prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci.* »

L'arrêté du 1^{er} août suivant visait alors à fixer les conditions de recours et les modalités de sa mise en œuvre.

Il dispose ainsi, en son article 4 :

« [...] Le dossier n'est recevable que si l'utilisateur est invité par la préfecture territorialement compétente à bénéficier de la solution de substitution, après constat de l'impossibilité technique du dépôt de sa demande via le téléservice. Par exception, l'utilisateur peut bénéficier de la solution de substitution s'il produit, à l'appui de sa demande, un document du centre de contact citoyen attestant de l'impossibilité de déposer sa demande en ligne. [...] »

Il ressort de ces dispositions que pour pouvoir recourir effectivement à cette solution de substitution, la personne étrangère faisant face à une impossibilité technique de dépôt de sa demande doit affronter un véritable mille-feuille procédural incompatible avec le droit d'accès effectif au service public, en méconnaissance des critères susvisés posés par le juge administratif.

En effet, s'il est constant qu'une solution de substitution ne constitue pas un mode alternatif de saisine, ensermer ce recours dans une double condition tenant d'une part, à l'accomplissement de « *toutes les diligences [...] notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement* », en dépit des problématiques susmentionnées et, d'autre part, à l'acceptation expresse de l'autorité préfectorale compétente, déjà confrontée à d'importants dysfonctionnements en raison notamment de moyens matériels et humains insuffisants, est contraire aux principes de bonne administration et d'accès au service public.

De même, si un recours alternatif a été prévu, dès lors que l'intéressé produit une attestation du CCC corroborant l'impossibilité dudit dépôt, celui-ci apparaît purement théorique et illusoire, cet acteur refusant généralement de reconnaître explicitement l'impossibilité de résoudre le problème litigieux, allongeant ainsi les procédures au risque d'aboutir ou de prolonger des ruptures de droits.

En outre, ce conditionnement excessivement formaliste apparaît même contreproductif dès lors qu'il impose à toutes les personnes concernées par des difficultés de dépôt de leur demande, quel que soit le motif du dysfonctionnement, de recourir à chacun des trois acteurs susvisés que sont le CCC, les PAN et les préfectures, alors même que certaines problématiques, aisément identifiables telle qu'un blocage technique, ne peuvent être réglées par ces derniers.

Par ailleurs, il ressort du troisième alinéa de l'article R. 431-2 du CESEDA que la solution de substitution peut uniquement être utilisée pour l'« *enregistrement* » de la demande, ce qui est confirmé par l'article 4 de l'arrêté du 1^{er} août 2023, qui concerne les usagers « *n'ayant pu déposer leur demande via le téléservice* ».

Ainsi, aucune solution de substitution n'est prévue pour les usagers ayant pu déposer leur demande sur l'ANEF, mais qui ne peuvent pas accéder au suivi de son instruction en raison d'un dysfonctionnement du téléservice, par exemple en raison d'un bug apparu lors du passage du compte provisoire au compte définitif, ou d'une perte d'accès à l'adresse électronique utilisée comme identifiant pour accéder au compte provisoire.

Les mêmes insuffisances peuvent être constatées pour le recours aux mesures d'accompagnement des usagers.

De sorte qu'aucune garantie de recours à une solution de substitution n'a été prévue pour les usagers qui se heurtent à l'impossibilité de recourir au téléservice postérieurement à l'enregistrement de leur demande, lors du fonctionnement de celui-ci.

Rappelons pourtant que cette solution de substitution, adoptée par décret à la suite la décision du 3 juin 2022 du Conseil d'État (précitée), avait été proposée par le rapporteur public en ce sens que « c'est bien au décret de prévoir, de manière complète, le dispositif de fonctionnement du téléservice au regard du principe d'accès au service public ».

Enfin et en tout état de cause, aucune circulaire ou instruction ministérielle n'apparaît avoir été publiée afin d'assurer le fonctionnement des PAN et du CCC ou l'accès à la solution de substitution.

II - Sur la méconnaissance de dispositions législatives

A. La méconnaissance de l'article L. 431-1 du CESEDA

Lorsque le législateur prescrit au pouvoir réglementaire l'édiction d'une norme, ou doit être regardé comme ayant implicitement attendu de lui qu'il le fasse, son abstention à le faire s'analyse, pour le Conseil d'Etat, comme une méconnaissance des dispositions législatives en cause (v. conclusions du rapporteur public, M. TOUBOUL, dans l'arrêt CE, 1^e et 4^e ch., 1^{er} avril 2019, n°417652, 418525, 418619 et 418673).

Ainsi, la Haute juridiction a pu annuler un décret en Conseil d'Etat considérant que dès lors qu'une disposition législative renvoyait au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions dans lesquelles une homologation de prix était procédée, il lui incombait nécessairement, aux fins d'assurer le respect du principe de libre détermination des prix, de préciser la fréquence à laquelle l'administration sollicite, aux fins d'homologation, la communication des prix des produits du tabac et le délai maximal dans lequel elle homologue les prix (CE, 7 février 2018, Société British American Tobacco France et Fédération des fabricants de cigare, n°405705, 405767).

De même et s'agissant de l'obligation faite aux ressortissants étrangers de présenter certaines demandes de titre de séjour par la voie d'un téléservice, le Conseil d'Etat a déjà affirmé, dans son arrêt précité du 3 juin 2022, que lorsqu'un tel recours est imposé, il vous appartient, « *eu égard aux caractéristiques du public concerné, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler* » de prévoir les dispositions nécessaires pour que les intéressés bénéficient d'un accès effectif au service public et que leurs droits soient garantis.

Dans ses conclusions sur cette affaire, le rapporteur public M. DOMINGO soulignait que « *ces garanties doivent être définies en fonction notamment de la complexité des procédures en cause et des conséquences sur la situation des usagers, et peut-être aussi de l'administration concernée, son besoin d'être guidée par des règles précises eu égard au nombre de ses agents, sa capacité de réaction à une situation atypique, c'est bien au décret de prévoir, de manière complète, le dispositif de fonctionnement du téléservice au regard du principe d'accès au service public* ».

En conséquence, tandis que le Conseil d'Etat considérait que remplissait cette condition le décret de 2021 vous faisant « *obligation [...] de définir précisément [...] des modalités adaptées et de les rendre effectives [...]* » (§10), il censurait l'arrêté du 27 avril 2021 qui n'établissait pas cet encadrement, vous imposant ainsi une obligation de prévoir les modalités de cet accès en veillant à garantir leur effectivité.

Or, en l'espèce, et de manière analogue, le législateur vous renvoie, au travers de l'article L. 431-1 du CESEDA, le soin de fixer les conditions dans lesquelles les demandes de titres de séjour sont déposées.

Il vous incombait donc nécessairement, afin de garantir la préservation des droits des intéressés, de définir les modalités de délivrance des documents provisoires remis durant l'instruction et notamment de prévoir des délais maximaux dans lesquels ils doivent être délivrés, ces derniers devant, au demeurant, être raisonnables au regard des conséquences sur la situation des usagers et préciser les droits qui leurs sont attachés.

En effet, si la dématérialisation de la délivrance de documents provisoires pouvait paraître opportune afin de fluidifier les démarches des personnes concernées, force est de constater qu'en l'absence d'encadrement suffisant, de nombreuses difficultés apparaissent, fragilisant encore davantage la situation administrative des intéressés.

Or, si le décret du 24 mars 2021 a complété l'article R. 431-5 du CESEDA et inséré les articles R. 431-15-1 et suivants afin d'y prévoir qu'une attestation de prolongation d'instruction, assortie pour certaines d'une autorisation de travail, est en principe délivrée aux personnes en situation régulière, après vérification de la complétude du dossier, lorsque l'instruction se prolonge au-delà de la durée de validité du document de séjour de la personne et doit être renouvelée jusqu'à ce que le préfet se soit prononcé, aucune disposition ne prévoit de délai au terme duquel l'étranger se verra effectivement délivrer une telle attestation.

Ainsi et dès lors que cette délivrance demeure soumise à l'établissement de la complétude du dossier déposé et qu'aucun délai n'est prévu au terme duquel l'examen de cette complétude doit être établie, il est fréquent qu'un étranger, tout en ayant respecté les délais requis pour former sa demande, ne se voie jamais, ou qu'après de longs mois après l'expiration de son précédent titre, délivrer cette attestation.

Une situation analogue est aussi subie par ceux sollicitant leur régularisation qui, pourtant éligibles de plein droit à un titre de séjour tels que les parents d'enfants français, ne se voient

pas remettre de document provisoire de séjour tant que le préfet n'a pas statué favorablement sur leur demande.

De même, lorsqu'il est prévu qu'une attestation de prolongation d'instruction autorise son titulaire à exercer une activité professionnelle (article R. 431-15-2 du CESEDA), certaines ne font pas mention du droit de son titulaire de travailler, voire indiquent que ce dernier n'en a pas le droit.

En outre, si une telle attestation est censée être renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande de l'intéressé, ce renouvellement n'est lui aussi assorti d'aucun délai, quand bien même il est de droit et ne peut être refusé qu'en cas de décision prise sur cette demande.

Or, et ainsi que le souligne la Défenseure des droits dans son rapport précité, le déploiement de l'ANEF aurait pourtant pu être l'occasion d'automatiser le renouvellement de cette délivrance ainsi que l'inscription automatique du droit au travail lorsqu'il est prévu.

A défaut de telles garanties, nombres d'étrangers concernés par cette téléprocédure sont régulièrement victimes de délivrance et/ou de renouvellement tardifs d'attestations de prolongation d'instruction qui entraînent le non-accès ou de multiples ruptures de droits qui leur sont éminemment préjudiciables.

De plus, si les dispositions précitées indiquent une terminologie unique d'« *attestation de prolongation d'instruction* », il aurait été opportun, au regard du sous-effectif chronique affectant les services instructeurs, rendant les délais de réponse manifestement déraisonnables, d'interdire la délivrance de tout document autrement dénommé et d'indiquer automatiquement les droits qui y sont attachés afin de garantir sa reconnaissance univoque par l'ensemble des personnes publiques et privées (administrations, organismes sociaux, employeurs, etc.) concernées et d'assurer aux individus concernés la pleine jouissance de leurs droits.

De surcroît, il appartenait au pouvoir réglementaire de prévoir et de définir avec précision les modalités de recours à une solution de substitution pour les usagers du téléservice faisant face à des dysfonctionnements survenant au cours de son utilisation, postérieurement à l'enregistrement de leur demande de titre de séjour.

Enfin, aucune disposition n'encadre la problématique entourant les – nombreuses – clôtures d'instruction des demandes dématérialisées, de sorte que les personnes concernées se voient opposer des décisions lacunaires, au contenu stéréotypé, méconnaissant la réglementation relative à l'obligation de motivation de toute décision administrative.

B. Sur les restrictions d'accès et de modification des demandes sur l'ANEF

Aux termes de l'article L. 142-5 du CESEDA (anc. art. L. 611-5) :

« Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées, pour chacun des traitements mentionnés aux articles L. 142-1 à L. 142-4, par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ces décrets précisent, notamment, la durée de conservation et les conditions de mise à jour des données à caractère personnel et des informations enregistrées, les catégories de personnes pouvant y accéder et les modalités d'habilitation de celles-ci ainsi que, les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leurs droits. »

A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes des articles 15 et 16 du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, celles-ci disposent d'un droit d'accès et d'un droit de rectification des données à caractère personnel les concernant.

Or, si le décret précité du 24 mars 2021 a modifié l'article R. 142-16 du CESEDA afin d'y ajouter que les ressortissants étrangers ayant déposé leur demande sur le téléservice ANEF peuvent être destinataires des données à caractère personnel et informations enregistrées dans le traitement automatisé mentionné à l'article R. 142-11 *« aux seules fins d'échanger les documents et informations nécessaires à l'instruction de leur demande de titre de séjour ou de document de voyage et d'être informés de la décision prise sur cette dernière et pour les seules données les concernant »*, aucune disposition ne vient préciser les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent exercer leurs droits.

En effet, force est de constater qu'en pratique, en dépit de la durée éminemment longue d'instruction des dossiers dans la majorité des préfectures, , les usagers ne peuvent plus, une fois que leur demande est déposée la modifier aux fins d'ajouter de nouveaux documents, d'en retirer ou de corriger toute erreur de saisie, ni même annuler leur demande. Ils sont également dans l'impossibilité d'informer la préfecture d'un changement de situation.

Il leur est également impossible d'accéder et de conserver un historique des pièces déposées, des demandes de compléments et des réponses apportées à celles-ci, ainsi que, de manière générale, d'avoir accès à l'ensemble du dossier déposé et même d'accéder à leur compte après un temps, comme après une décision de clôture d'instruction par exemple.

De même, il ne leur est pas permis de déposer concomitamment ou successivement une demande de titre sur plusieurs fondements, contrairement à celles dont le dépôt ne relève pas de cette plateforme, créant ainsi une inégalité de traitement entre les usagers de ce même service public.

En conséquence, ces dispositions lacunaires, qui ne prévoient pas l'accès effectif de l'utilisateur aux données qui le concernent et qui sont contenues dans AGDREF2, méconnaissent la réglementation susvisée et devront être abrogés.

En outre, et en application de l'article R. 142-11 dudit code qui prévoit que « *Le ministre chargé de l'immigration est autorisé à mettre en œuvre sur le fondement du 2° de l'article L. 142-1, un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France" (AGDREF2), ayant pour finalités de garantir le droit au séjour des ressortissants étrangers en situation régulière [...]* », il convient de permettre, au titre l'article R. 142-16 précité, l'accès du compte ANEF à des tiers invités, tels que les avocats ou toute autre personne de son choix, afin de garantir leur accès effectif au service.

Face à ce constat alarmant, il devient indispensable de rétablir l'accès normal des usagers étrangers au service public en leur garantissant l'exercice effectif de leurs droits. Devant le désarroi de ces derniers, nous sommes déterminés à agir pour faire respecter leurs droits.

C'est pourquoi, par la présente, nous vous demandons l'abrogation :

- Du décret n° 2021-318 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;
- Du décret n° 2023-210 du 22 mars 2023 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ;
- De l'arrêté du 1er août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fixant les modalités d'accueil et d'accompagnement et les conditions de recours à la solution de substitution des usagers du téléservice « ANEF ».

En conséquence et afin de respecter les exigences susmentionnées, nous demandons la mise en œuvre des mesures concrètes suivantes :

- Mise à jour régulière des sites internet des préfectures afin de délivrer aux usager une information claire sur les modalités de dépôt de leurs demandes ;
- Mise en place d'un accueil physique ou téléphonique susceptible d'aiguiller les usagers sur les modalités de dépôt de leurs demandes ;
- Rendre possible le dépôt de tous les fondements faisant l'objet d'un dépôt par téléservice avec ou sans numéro étranger ;
- Rendre possible le dépôt d'une demande sur plusieurs fondements faisant l'objet d'un dépôt par téléservice simultanément et successivement ;
- Rendre possible la modification d'une demande déposée aux fins d'ajouter des documents, d'en retirer, et de corriger toute erreur de saisie ;
- Rendre possible la transmission de tout changement de situation pendant l'instruction d'une demande
- Rendre disponible l'historique des documents déposés, des demandes de complément, et des réponses apportées à celles-ci, ainsi que, de manière générale, de l'ensemble du dossier déposé, et ce sans autres limites de temps que celles prévues

par les règles relatives à la conservation de données personnelles par une administration (y compris après une décision de clôture d'instruction) ;

- Rendre possible l'accès du compte ANEF à des tiers invités, notamment avocats, avec notification à eux-mêmes, en complément de la personne concernée, des demandes de complément et des décisions prises ;
- En demande de renouvellement de titre de séjour, rendre automatique la délivrance d'une attestation de dépôt autorisant à travailler et indiquant que l'ensemble des droits précédemment détenus sont maintenus à l'expiration du titre de séjour ;
- En première demande lorsqu'une autorisation de travail est de droit pendant l'instruction (familles de ressortissants français, familles de bénéficiaires de protection internationale, familles de ressortissants de l'Union, familles de titulaires de passeport talent, etc.), définir un délai au terme duquel le document généré lors de la validation de la demande autorise à travailler ;
- Interdire à l'administration de délivrer tout document autre qu'une attestation de dépôt lors du dépôt d'une demande ;
- Interdire à l'administration de délivrer tout document provisoire sans date de fin de validité ;
- Définir un délai de 3 mois au terme duquel un document de séjour conforme aux dispositions réglementaires est délivré ;
- Définir un délai au terme duquel l'administration doit informer l'utilisateur de l'incomplétude de son dossier
- Rendre la dématérialisation facultative et autoriser le dépôt des demandes de titre de séjour par courrier et au guichet ou, à défaut, autoriser l'utilisation de la solution de substitution pour des motifs légitimes en précisant une liste non exhaustive et encadrer par un délai la réponse de la préfecture à une demande d'utilisation de la solution de substitution ;
- Rendre automatique l'envoi d'un accusé de réception de tout message envoyé au Centre de contact citoyen par l'interface ANEF, qui reproduise l'intégralité du message et les pièces-jointes ;
- Prévoir que la solution de substitution puisse également être utilisée par les personnes ayant pu déposer leur demande de titre de séjour en utilisant le téléservice, mais ayant perdu l'accès à celui-ci ;
- Si la distinction entre « *compte provisoire* » et « *compte définitif* » était maintenue, instaurer un dispositif technique rendant impossible la création d'un compte définitif non lié à une adresse électronique valable ;
- Définir un bref délai au terme duquel, si le Centre de contact citoyen n'a pas permis le dépôt de la demande de titre de séjour sur l'interface ANEF, ou n'a pas rétabli l'accès au compte ANEF, l'utilisateur concerné est réputé être dans l'impossibilité d'utiliser ce téléservice ;
- Définir un bref délai à compter de la saisine de la préfecture compétente et au terme duquel, si le ressortissant étranger se trouve dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice, un rendez-vous doit lui être attribué aux fins que sa demande de titre de séjour soit enregistrée ou puisse se poursuivre sans recours au téléservice.

Dans l'attente, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Ministre de l'Intérieur, nos salutations distinguées.

Maître Morade ZOUINE, avocat au barreau de Lyon
Mandataire des organisations demanderesse



Liste des organisations signataires :

- Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) : Maître Patrick BERDUGO et Emmanuelle NERAUDAU, Co-présidents
- Ligue des Droits de l'Homme : Nathalie TEHIO, présidente
- Groupe d'information et de soutien des immigrés, Vanina ROCHICCIOLI, Co-présidente
- La Cimade, Henry MASSON, Président
- Syndicat des avocat.e.s de France (SAF), Judith Krivine, présidente
- Tiberius Claudius, Julie SAUNIER, présidente