

Paris, le 24 février 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-061

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Constitution ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie par le Conseil d'État d'une demande d'avis relative aux requêtes introduites par plusieurs associations et syndicats d'une part, et par le Conseil national des barreaux d'autre part, visant à obtenir l'annulation du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ainsi que de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R.431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État.



Claire HÉDON

Observations devant le Conseil d'Etat en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Conformément à l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Conseil d'État a, par courriers du 11 janvier 2022, communiqué au Défenseur des droits les requêtes enregistrées sous les références 452798, 454716 et 452806, afin de recueillir ses observations.

I – Rappel des faits et de la procédure

Par décret n°2021-313 du 24 mars 2021, le Gouvernement a mis en place un téléservice permettant le dépôt dématérialisé de certaines demandes de titres de séjour.

L'article 2-V du décret remplace ainsi l'article R.431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) par les dispositions suivantes :

« Art. R. 431-2. La demande d'un titre de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration s'effectue au moyen d'un téléservice à compter de la date fixée par le même arrêté. Les catégories de titres de séjour désignées par arrêté figurent en annexe 9 du présent code.

« Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. Le ministre chargé de l'immigration fixe les modalités de cet accueil et de cet accompagnement. »

Il résulte de ces dispositions que, pour les catégories de titres de séjour concernées, le recours au téléservice est obligatoire. Aucune voie de dépôt alternative – dépôt au guichet, par voie postale, courriel ou autre – n'est envisagée. En revanche, un accueil et un accompagnement des personnes qui ne seraient pas en mesure d'effectuer la démarche de façon autonome doivent être mis en place.

Matériellement, le téléservice a pour interface la plateforme Administration numérique des étrangers en France, dite « ANEF ».

La notice du décret précise que : *« Le déploiement de ce téléservice sera progressif, couvrant un champ défini par arrêté, et concernera à terme l'ensemble des demandes ».*

La liste des demandes de titres de séjour à effectuer via l'ANEF a été fixée par arrêté du 27 avril 2021, pris par les ministres de l'Intérieur et des Outremer en application de l'article R.431-2 du CESEDA. Les titres initialement concernés étaient les cartes de séjour temporaires et pluriannuelles portant la mention « étudiant » ou « étudiant – programme mobilité » ainsi que les certificats de résidence algériens portant la mention « étudiant ».

Par requêtes respectivement déposées les 19 et 20 mai 2021, enregistrées par le Conseil d'État sous les références 452798 et 452806, le Conseil national des barreaux (CNB) d'une part et la Cimade et plusieurs associations et syndicats impliqués dans la défense des droits des étrangers d'autre part, ont demandé l'annulation du décret du 24 mars 2021 et de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R.431-2 du CESEDA.

Ils font notamment grief aux actes attaqués de ne pas permettre le dépôt des demandes de titres de séjour concernées par le téléservice autrement que par cette voie dématérialisée. Ils estiment que cette absence d'alternative concourt à l'illégalité des textes en litige, qui

méconnaîtraient notamment de ce fait l'article L.112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ainsi que les principes d'égalité devant le service public et de continuité du service public.

Depuis le dépôt de ces requêtes, l'arrêté du 27 avril, repris à l'annexe 9 du CESEDA, a été modifié à deux reprises, par arrêtés des 19 mai et 9 septembre 2021.

Outre les titres « étudiants », sont désormais concernées par l'obligation de dépôt via l'ANEF, les demandes de :

- carte pluriannuelle « passeport talent », « passeport talent – carte bleue européenne », « passeport talent – chercheur », « passeport talent – chercheur programme mobilité », « passeport talent (famille) » ;
- duplicata de titre de séjour et de changement d'adresse ;
- carte de séjour temporaire et de certificat de résidence algérien « visiteur » ;
- modification d'état civil et de changement de situation familiale ;
- document de circulation pour étrangers mineurs (DCEM) et de duplicata de DCEM.

Par requête déposée le 19 juillet 2021, enregistrée par le Conseil d'État sous la référence 454716, le CNB demande également l'annulation de l'arrêté du 19 mai 2021 portant modification de l'arrêté du 27 avril 2021.

Par courriers du 11 janvier 2022, la chambre chargée de l'instruction des trois requêtes susmentionnées a communiqué au Défenseur des droits l'intégralité des échanges intervenus dans le cadre du contentieux et a invité l'institution à lui faire part de ses observations éventuelles.

II – Précisions liminaires sur le cadre juridique et les recommandations du Défenseur des droits

La création d'un téléservice est une possibilité ouverte à l'administration dans le cadre de la mise en œuvre du droit des usagers à la saisir par voie électronique (1). Si aucune disposition n'interdit expressément à l'administration de faire du téléservice qu'elle crée la seule voie de saisine possible – à l'exclusion de toute autre voie de saisine non-dématérialisée – le Défenseur des droits estime qu'il s'agit là d'une lacune et a recommandé à plusieurs reprises que la loi soit modifiée sur ce point, pour garantir une dématérialisation des services respectueuse des droits des usagers (2). Dans l'attente, c'est au juge administratif qu'il appartient de contrôler, *a posteriori* et au cas par cas, les actes qui, à l'instar des textes en litige, rendent obligatoire le recours à un téléservice (3).

1. La création d'un téléservice : une possibilité encadrée

La possibilité ouverte à l'administration de créer des téléservices est un corollaire du droit de tout usager à saisir l'administration par voie électronique, consacré en ces termes par l'article L.112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) :

« Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme. »

Cette possibilité est encadrée à plusieurs niveaux.

Par l'article L.112-9 du CRPA d'abord, prévoyant que :

« L'administration met en place un ou plusieurs téléservices, dans le respect des dispositions de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et des règles de sécurité et d'interopérabilité prévues aux chapitres IV et V de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public.

Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Les conditions d'application de ces dispositions ont été précisées par décret n°2016-685 du 27 mai 2016.

En particulier, l'article 1^{er} du décret porte autorisation de créer des téléservices en ces termes :

« Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique. »

2. La nécessité de maintenir une alternative à la voie dématérialisée : recommandations du Défenseur des droits

La question que soulèvent les parties requérantes en l'espèce est celle de savoir si les autorités ministérielles peuvent, sans méconnaître le droit en vigueur, imposer le recours au téléservice mis en place pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour – et à court terme pour l'ensemble de celles-ci –, et par là-même imposer la saisine par voie électronique.

À l'heure actuelle, il semble qu'aucune disposition n'interdise expressément à l'administration, lorsqu'elle crée un téléservice, d'en rendre l'usage obligatoire.

Néanmoins, ainsi que le Défenseur des droits a pu le souligner à plusieurs reprises, l'ensemble du dispositif encadrant la mise en place des téléservices repose sur la consécration d'un droit de l'utilisateur à saisir l'administration par voie électronique, et non d'une obligation à le faire. De ce fait, l'institution estime que la saisine de l'administration par voie électronique ne saurait être imposée à l'utilisateur¹.

¹ Voir par exemple, DDD, décision n°2020-142 du 10 juillet 2020, p.12.

C'est d'ailleurs ce que suggère la rédaction du décret précité du 27 mai 2016. En effet, s'il autorise les téléservices, c'est en tant qu'ils permettent l'exercice par les usagers de leur droit à saisir l'administration par voie électronique, l'objet du décret étant précisément la mise en œuvre de ce droit. Ainsi, l'article 1^{er} du décret fait mention d'un recours au téléservice laissé « à l'initiative » de l'utilisateur, laissant penser, dans la continuité des dispositions du CRPA, que ce recours serait plutôt une faculté offerte à l'utilisateur qu'une prérogative de l'administration lui permettant d'imposer l'utilisation du téléservice.

C'est aussi l'interprétation retenue par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans sa délibération n°2016-111 du 21 avril 2016 portant avis sur le projet de décret, estimant que :

« le caractère facultatif de l'usage de ces SVE [traitements automatisés permettant la saisine par voies électronique] devrait être clairement indiqué aux internautes, dès la page d'accueil du dispositif, de même que les modalités pratiques permettant d'effectuer une démarche analogue sans recourir à la SVE. »

La portée du droit en vigueur a également pu être précisée à l'occasion d'un contentieux engagé devant le Conseil d'État à l'encontre du refus implicite du Premier ministre de modifier le décret du 27 mai 2016 pour prévoir expressément le caractère facultatif de la saisine de l'administration par voie électronique.

Ce contentieux est intervenu dans le contexte d'une forte dégradation de l'accessibilité des guichets préfectoraux, consécutive à la subordination du dépôt de nombreuses demandes de titres de séjour à l'obtention d'un rendez-vous en ligne. Les difficultés systémiques résultant de la saturation régulière de nombreuses plateformes de prise de rendez-vous en ligne ont été soulignées à plusieurs reprises par le Défenseur des droits, notamment dans sa décision n°2020-142 du 10 juillet 2020.

Pour les requérantes, la modification du décret du 27 mai 2016 pour prévoir expressément le caractère facultatif de la saisine de l'administration par voie électronique apparaissait comme un moyen efficace de mettre un terme à l'imposition de la prise de rendez-vous en ligne qui, dans certaines préfectures, a rendu presque impossible le dépôt de certaines demandes de titres.

Néanmoins, le Conseil d'État a rejeté le recours au motif que :

« le décret du 27 mai 2016, qui se borne à autoriser les services de l'État et ses établissements publics administratifs à créer des téléservices [...], n'a pas pour objet ni ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique ».

La haute juridiction a donc clairement rappelé que la saisine de l'administration par voie électronique était un droit ouvert aux usagers, et non une obligation. C'est pour cette raison que, sans remettre en cause la réalité des difficultés invoquées par les requérantes, elle a néanmoins relevé que celles-ci « *ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous* ». Elle en a déduit que le refus du ministre de modifier le décret ne saurait en soi porter atteinte aux principes constitutionnels d'égalité d'accès au service public, de continuité du service public et d'égalité devant la loi, ni au principe de non-discrimination et au droit à la compensation ouvert aux personnes handicapées.

C'est en ce sens qu'avait conclu Madame Anne IJLIC, rapporteure public, soulignant toutefois que le silence des textes quant « *au point de savoir si la saisine de l'administration par voie électronique peut ou non être la seule voie possible, à l'exclusion de la voie papier, téléphonique ou physique* » ouvrait la voie à des interprétations diverses :

« À la différence des requérantes qui estiment que la saisine par voie électronique doit dans tous les cas constituer une simple faculté, le gouvernement semble en avoir tiré que le pouvoir réglementaire avait la possibilité, par exemple à l'occasion de l'acte créant le téléservice, de prévoir dans certains cas que la saisine par voie électronique est la seule voie de saisine possible. C'est par exemple ce qui est prévu en matière de délivrance de certificats d'immatriculation (article R. 322-1 du code de la route) ou pour la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, même si les contribuables qui indiquent à l'administration n'être pas en mesure de souscrire leur déclaration par voie électronique ou qui résident dans des zones non couvertes par les réseaux mobiles peuvent pour l'instant encore déroger à cette obligation (article 1649 quater B du quinquième du CGI). »

Or, le Défenseur des droits a eu fréquemment l'occasion de constater et d'indiquer que l'absence de disposition prévoyant expressément que la saisine de l'administration par voie électronique doit demeurer facultative est une lacune dès lors que, dans les faits, l'imposition de la saisine électronique sans autre alternative est toujours source d'atteintes aux droits.

C'est ainsi, par exemple, que l'imposition de la procédure dématérialisée pour la délivrance des permis de conduire et des certificats d'immatriculation – mentionnée par le ministère comme exemple de téléservice rendu obligatoire² – a fait l'objet de plusieurs milliers de saisines du Défenseur des droits. Les difficultés occasionnées par ce téléservice imposé, devenu l'un des premiers motifs de saisines de l'institution, ont largement contribué à sa décision de rendre public, en 2019, le rapport intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

Dans ce rapport, le Défenseur des droits, s'appuyant sur les constats formés dans le cadre du traitement des réclamations individuelles, relevait que la préservation d'alternatives à la saisine de l'administration par voie électronique est la condition *sine qua non* d'une dématérialisation respectueuse des grands principes du service public :

« La conservation de modalités d'accès multiples aux services publics est la seule solution qui puisse, en cas de problème technique d'une procédure dématérialisée, permettre de maintenir un accès aux services publics. Lorsque la voie dématérialisée constitue la seule option possible afin de réaliser une démarche administrative, et que des problèmes techniques empêchent l'accès à la procédure en cause, il s'agit là d'une rupture de la continuité du service public, dont la valeur constitutionnelle est pourtant garantie.

Le Défenseur des droits estime donc que la réalisation des démarches administratives dématérialisées doit demeurer une possibilité ouverte à l'utilisateur et non devenir une

² On rappellera cependant que l'article R.322-1 du code de la route prévoit que la demande de certificat d'immatriculation peut également être réalisée par l'intermédiaire d'un professionnel de l'automobile habilité par le ministre de l'intérieur. Le Défenseur des droits a dénoncé le principe de ce type d'alternative impliquant un recours payant à des intermédiaires privés qui, parce qu'ils disposent d'outils informatiques spécifiques et d'un accès privilégié aux services support, peuvent de passer outre les difficultés rencontrées par les usagers (DDD, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, p.49).

obligation. L'utilisateur doit pouvoir choisir le mode de communication le plus approprié à sa situation lorsqu'il échange avec l'administration. »³

À cet égard, le Défenseur des droits a salué comme exemplaire le cadre dans lequel s'est inscrite la dématérialisation du recouvrement de l'impôt, le maintien d'une voie alternative pour les personnes n'étant pas en mesure de souscrire la déclaration par voie électronique étant expressément prévu par la loi. Il a toutefois regretté le caractère seulement transitoire des dispositions le prévoyant.

Pour éviter le déploiement de procédures dématérialisées sans alternatives et les atteintes aux droits qui en découlent nécessairement, l'institution recommande ainsi, de façon constante, « *l'adoption d'une disposition législative au sein du code des relations entre les usagers et l'administration imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée* »⁴.

S'agissant plus particulièrement de l'accès des étrangers aux guichets préfectoraux, le Défenseur des droits a spécifiquement réitéré, à l'attention du ministre de l'Intérieur, sa recommandation tendant à ce que « *plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics soient systématiquement garanties afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par la voie dématérialisée* »⁵.

En 2021, le Défenseur des droits a interrogé ses homologues européens et francophones au sujet de la dématérialisation des titres de séjour. Il a pu ainsi constater que les États qui ont mis en place des procédures de dépôt dématérialisé semblent avoir majoritairement maintenu une alternative pour garantir l'effectivité de l'accès au service pour tous les usagers⁶.

3. L'imposition du recours au téléservice : une faculté soumise au contrôle *in concreto* du juge

L'adoption d'une disposition législative prévoyant expressément l'obligation pour l'administration de préserver des alternatives à la saisine par voie dématérialisée aurait l'avantage d'agir de façon préventive pour garantir que le déploiement de services dématérialisés ne s'effectue pas au détriment du droit de tous les usagers à un accès réel et effectif au service public.

Dans l'attente, le contrôle de légalité des actes administratifs imposant le recours aux procédures dématérialisées ne peut s'effectuer qu'*a posteriori* et *in concreto*. La charge de ce contrôle incombe alors au juge administratif, ainsi que le suggère Madame Anne IJLIC dans les conclusions précitées :

« si la saisine par voie électronique est en règle générale une simple faculté offerte à l'utilisateur, le texte ne ferme pas la possibilité de prévoir au cas par cas qu'elle est la seule voie possible, sous le contrôle du juge ».

La discussion qui suit vise dès lors à éclairer la juridiction sur les conséquences concrètes qu'emporte, sur les droits des usagers, l'imposition du dépôt des demandes de titres de séjour via l'ANEF. Elle s'appuie sur les constats que peut former le Défenseur des droits dans le

³ DDD, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, p. 29.

⁴ DDD, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, p. 30 ; DDD, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* p. 59.

⁵ DDD, décision n°2020-142 du 10 juillet 2020.

⁶ DDD, avis au Parlement n°21-03 du 28 avril 2021.

cadre du traitement des réclamations individuelles qu'il a reçues en la matière au cours des dernières années.

Il faut préciser que ces réclamations sont adressées à l'institution par plusieurs voies :

- D'une part, le Défenseur des droits peut être saisi par courrier ou par voie électronique, via un formulaire en ligne sur son site Internet ;
- D'autre part, un réseau d'un peu plus de 550 délégués bénévoles assurent des permanences sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, dans plus de 870 lieux d'accueil.

Il s'agit donc ici de rendre non seulement compte des constats formés par les services centraux du Défenseur des droits mais aussi, localement, par les délégués du Défenseur des droits qui, dans le cadre des permanences physiques qu'ils assurent, se trouvent au plus près du terrain.

Quel que soit le canal de saisine, le Défenseur des droits observe un accroissement très significatif des réclamations relatives aux difficultés rencontrées par les usagers dans le cadre d'une demande de titre de séjour, depuis la généralisation du recours aux téléservices. Dans un contexte d'accroissement global du nombre de réclamations (+11 % en matière de services publics entre 2019 et 2021), la part des réclamations liées aux titres de séjour a doublé.

	2019			2021		
	siège	délégués	total	siège	délégués	total
Total réclamations reçues "Services publics"	19347	68558	87905	23327	74552	97879
Total réclamations reçues "Droit des étrangers"	1736	7672	9408	4232	15779	20011
Réclamations reçues "titre de séjour"	892	4201	5093	2319	9434	11753
Part des réclamations relatives aux titres de séjour dans l'ensemble des réclamations relatives aux droits des usagers de service public			6%			12%

III – Discussion

Dans les deux rapports généraux qu'il a consacré à la dématérialisation des services publics⁷, le Défenseur des droits a souligné les bénéfices incontestables qu'elle entraîne, notamment pour celles et ceux qui sont à l'aise avec le numérique et/ou se trouvent dans des situations administratives simples.

Dès lors qu'elle s'inscrit dans le respect des principes fondateurs du service public et des droits des usagers, la dématérialisation peut en effet offrir un vecteur supplémentaire d'accès aux droits et contribuer par là-même au renforcement de l'effectivité des droits.

En particulier, le déploiement de l'ANEF, dans le contexte d'une forte dégradation de l'accessibilité des guichets préfectoraux imputable au déploiement, dans de nombreuses préfectures, des plateformes de rendez-vous en ligne, pouvait apparaître comme un moyen de surmonter ces difficultés. La Défenseure des droits l'a souligné à plusieurs reprises :

⁷ DDD, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019 ; DDD, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, fev. 2022.

- Dans un avis n°21-03 rendu à la suite de son audition dans le cadre du « printemps de l'évaluation » par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mission immigration, asile et intégration de la loi de finances ;
- Très récemment, dans le rapport *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*⁸

L'ANEF – et plus généralement les dispositifs permettant d'effectuer en ligne l'intégralité de la démarche de demande de titre – présente en effet des avantages certains par rapport au système de prise de rendez-vous en ligne : le problème de la saturation des plannings de rendez-vous disparaît, l'utilisateur peut en principe déposer directement l'intégralité de son dossier en ligne, il reçoit un accusé de réception nominatif qui lui permet de justifier de ses démarches et les déplacements en préfecture sont de fait limités.

Pourtant, les réclamations individuelles émanant d'utilisateurs se trouvant en difficulté avec l'ANEF parviennent de plus en plus nombreuses au Défenseur des droits et révèlent que le dispositif ne remplit pas toutes ses promesses. Les personnes contraintes de recourir à l'ANEF pour déposer leur demande de titre de séjour se heurtent à de nombreuses difficultés à tous les stades de la procédure (1) tandis que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place ne suffisent pas à surmonter ces difficultés et à garantir un accès satisfaisant au service (2). Dans ces circonstances, le choix de faire de l'ANEF la seule voie de dépôt possible de la demande – qui va concerner à terme toutes les demandes de titres de séjour – est de nature à emporter des conséquences contraires au respect des droits des usagers (3).

1. Des difficultés constatées à tous les stades de la procédure

Les usagers étrangers concernés par le recours imposé à l'ANEF se heurtent à des difficultés à différents stades : pour accéder à la plateforme d'abord (a), pour déposer formellement la demande de titre ensuite (b), et enfin dans le cadre du traitement de la demande (c).

(a) Accès au guichet dématérialisé

Il s'agit principalement à ce stade de difficultés tenant à l'absence d'équipement adéquat – défaut d'accès à un terminal approprié ou au réseau – ou à l'illectronisme des usagers – c'est-à-dire à la difficulté, voire l'incapacité, à utiliser les outils informatiques. Les données mises en avant par les requérantes révèlent que les personnes âgées – et parmi elles en premier lieu les femmes – socialement précaires et non-diplômées sont particulièrement sujettes à l'illectronisme.

Pour le moment, le Défenseur des droits reçoit majoritairement des réclamations de personnes rencontrant des problèmes techniques avec l'ANEF au stade du dépôt de leur demande ou dans le cadre de son traitement.

Si les réclamations révélant des difficultés d'accès liées à l'illectronisme sont plus rares, il faut rappeler qu'à ce jour, les titres de séjour dont la demande doit être faite via l'ANEF concernent principalement les étudiants, les travailleurs les plus qualifiés et leur famille (« *passport-talent* ») et les personnes disposant de ressources suffisantes pour être autorisées à se maintenir en France sans travailler (« *visiteurs* »). Ces populations sont loin d'être les plus démunies vis-à-vis de l'usage des outils informatiques, et sont d'ailleurs plus susceptibles de posséder des équipements adéquats.

⁸ p. 53 et suiv.

Cela étant, les délégués du Défenseur des droits reçoivent tout de même de plus en plus de ressortissants étrangers sollicitant un accompagnement technique pour déposer une demande de titre de séjour via *demarches-simplifiees.fr* ou pour solliciter le renouvellement d'un récépissé. Parmi les freins notables récurrents rencontrés par les réclamants, les délégués citent l'absence de forfait Internet mais également le fait de ne pas disposer d'autre terminal que le téléphone, ce qui pose des difficultés pour accomplir la totalité de la démarche en ligne, notamment lorsqu'il faut joindre des pièces.

Il est à craindre que ce type de réclamations augmente au cours de l'année 2022, avec l'élargissement du recours imposé à l'ANEF à des titres de séjour de plus en plus nombreux et susceptibles de concerner des publics plus précaires ou plus éloignés du numérique.

Enfin, au-delà des difficultés liées à l'illectronisme ou au défaut d'équipement adéquat, la confusion des usagers apparaît à ce stade accentuée par les carences des sites préfectoraux en termes d'accessibilité, de lisibilité, d'organisation et d'actualisation.

En effet, à défaut d'avoir été informées par ailleurs de ce qu'une demande doit être réalisée par le biais de l'ANEF, les personnes doivent consulter le site Internet de la préfecture dont elles dépendent pour identifier la procédure correspondant à leur situation.

Or, comme le Défenseur des droits l'a souligné dans son avis au Parlement n°21-03 du 28 avril 2021 :

« les procédures de dépôt à suivre ne figurent pas toujours dans la même rubrique du site - alors que presque toutes les préfectures utilisent la même architecture – et sont parfois très difficiles à retrouver. De plus, des informations contradictoires figurent souvent sur un même site. L'actualisation des informations ne se fait pas toujours en modifiant la page d'origine, mais parfois en ajoutant une nouvelle page dans une autre section du site sans supprimer la précédente. Il est encore plus difficile de s'y retrouver lorsque les mises à jour ne sont pas datées ou lorsque des modules de rendez-vous subsistent alors qu'ils ne sont plus en usage. Lorsqu'une procédure change, il arrive souvent que les personnes ne s'en rendent compte qu'après plusieurs semaines de tentatives infructueuses.

[...]

Enfin, certaines démarches relevant du plein droit sont souvent traitées conjointement avec d'autres pour lesquelles les préfets disposent d'un large pouvoir d'appréciation. C'est notamment le cas de l'admission au séjour des parents d'enfants français, et plus généralement des personnes en situation irrégulière relevant d'un cas d'admission au séjour de plein droit. D'autres ne font l'objet d'aucune indication claire sur le site de certaines préfectures (renouvellement d'APS, par exemple). »

Cette opacité sur les procédures occasionne des retards dans l'accès aux droits qui peuvent aller jusqu'à plusieurs mois. Certains délégués du Défenseur des droits indiquent ainsi avoir reçu dans leurs permanences des réclamants qui, après avoir pris – non sans difficulté – un rendez-vous en ligne, ont été réorientés vers l'ANEF.

Les associations spécialisées et travailleurs sociaux alertent également régulièrement le Défenseur des droits sur l'accroissement significatif de l'accompagnement qu'ils doivent réaliser depuis que certaines démarches sont dématérialisées, ainsi que, dans certains départements, du fait qu'ils ne sont pas tenus informés par la préfecture lorsque les procédures évoluent.

(b) Dépôt des demandes

Les difficultés constatées à ce stade sont de trois ordres.

En premier lieu, des retards voire des ruptures de droits imputables à certaines préfectures qui ont décidé de ne plus instruire les demandes déposées avant le passage à l'ANEF. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de plusieurs réclamations introduites par des étudiants dont la demande de titre avait été déposée avant que l'obligation de recourir à l'ANEF n'entre en vigueur et se sont vu demander de redéposer une demande par ce biais. Dans certains cas, les réclamants ont rencontré des difficultés techniques à l'occasion de ce nouveau dépôt. Dans un autre département encore, ce sont les demandes de DCEM déposées avant l'ouverture du dépôt obligatoire via l'ANEF qui ne sont plus traitées.

En deuxième lieu, les saisines du Défenseur des droits ont révélé des difficultés liées à la non prise en compte, par la plateforme, de certaines situations spécifiques. Notamment, plusieurs réclamations ont été introduites par des personnes détentrices de visas « *mineur scolarisé* » et « *étudiant-concours* » se trouvant dans l'impossibilité de déposer des demandes de titres de séjour « *étudiant* » via l'ANEF. Les numéros des visas détenus par ces personnes n'étaient en effet pas reconnus par la plateforme.

Enfin, le Défenseur des droits reçoit de très nombreuses réclamations de personnes qui ne parviennent pas à finaliser le dépôt de leur demande en raison de bugs techniques. Parmi les plus fréquents figurent l'impossibilité de créer un compte en raison de la non-réception du mot de passe et/ou l'impossibilité de le réinitialiser ainsi que l'impossibilité de téléverser sur la plateforme les pièces du dossier malgré le respect des règles techniques imposées.

Au titre des défaillances très récurrentes constatées à ce stade, on peut également citer le cas de nombreuses personnes confrontées à l'impossibilité de déposer leur demande de titre de séjour en ligne au motif que leur titre précédent n'est pas considéré par le système informatique comme ayant été remis, alors même que celui-ci l'a bien été. Les échanges qui ont pu intervenir avec l'administration dans ces cas ne permettent pas de comprendre si la difficulté provient d'une erreur humaine (clôture du dossier qui n'aurait pas été finalisé dans le logiciel) ou d'un problème technique. En toute hypothèse, les nombreuses réclamations qui parviennent au Défenseur des droits sur ce point et le temps qu'il faut parfois pour les résoudre laissent penser que le problème est difficilement corrigé *a posteriori* et que, pour l'heure, aucune solution n'a été déployée pour l'éviter ou pour y remédier rapidement.

Le Défenseur des droits a également été saisi à de nombreuses reprises concernant le module de validation en ligne des visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), soit par des personnes ne pouvant effectuer la démarche, par exemple parce que leur numéro de visa n'était pas reconnu, soit par des usagers qui ne se sont pas vu délivrer l'attestation de validation du visa. Les personnes concernées se sont ainsi retrouvées en situation de séjour irrégulier ou dans l'incapacité de justifier de la régularité de celui-ci, notamment auprès de leur employeur ou des organismes sociaux.

(c) Traitement des demandes

Le Défenseur des droits reçoit de nombreuses réclamations de personnes qui ont bien déposé leur demande sur l'ANEF mais rencontrent par la suite des difficultés dans le cadre de l'instruction de cette demande.

D'abord, les délégués du Défenseur des droits indiquent recevoir dans leurs permanences de nombreuses personnes confrontées à des demandes de pièces excessives, répétitives ou impossibles à produire. S'il s'agit là de pratiques anciennes qui préexistaient à la dématérialisation du service⁹, il apparaît que celles-ci n'ont pas pris fin avec l'ANEF, malgré l'uniformisation du formulaire et l'adoption d'un arrêté fixant la liste des pièces exigibles.

Par ailleurs, la dématérialisation du dépôt des demandes – quelle que soit la forme qu'elle prend – rend aussi difficile voire impossible l'exposé de situations complexes.

Ensuite, plusieurs difficultés ont trait à un défaut de synchronisation des informations se trouvant sur l'ANEF d'une part, et détenues par les agents instructeurs en préfecture d'autre part.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises par des personnes dont le changement d'adresse signalé via l'ANEF est demeuré inconnu de la préfecture. Dans un cas, la préfecture, souhaitant effectuer des vérifications auprès du titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle « *salaré* », a adressé ses demandes à la mauvaise adresse et a *in fine* notifié une obligation de quitter le territoire à l'intéressé faute de réponse de celui-ci. La personne disposait pourtant d'un document généré automatiquement confirmant l'enregistrement de son changement d'adresse.

À l'inverse, d'autres réclamants témoignent du fait que des messages adressés par la préfecture à leur attention n'apparaissaient en réalité pas sur leur compte ANEF ou que l'attestation dématérialisée de dépôt en ligne n'était pas générée.

Enfin, de nombreux délégués du Défenseur des droits font état de délais de traitement des demandes déposées sur l'ANEF particulièrement excessifs. Si l'ANEF permet de surmonter les difficultés liées à la saturation des plateformes de prises de rendez-vous en ligne, il semble ainsi que les conséquences du sous-effectif chronique des services en charge du séjour des étrangers et la saturation qui en résulte¹⁰ se retrouvent à l'identique et se répercutent sur les délais d'instruction.

Ces délais excessifs sont d'autant plus préjudiciables que de nombreuses difficultés sont constatées au niveau de la délivrance des attestations de prolongation de l'instruction.

Rappelons à cet égard que l'article R.431-15-1 du CESEDA prévoit que :

« Le dépôt d'une demande présentée au moyen du téléservice [ANEF] donne lieu à la délivrance immédiate d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne. Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour de son titulaire.

Lorsque l'instruction d'une demande complète et déposée dans le respect des délais mentionnés à l'article R. 431-5 se poursuit au-delà de la date de validité du document de séjour détenu, le préfet est tenu de mettre à la disposition du demandeur via le téléservice mentionné au premier alinéa une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande dont la durée de validité ne peut être supérieure à trois mois. Ce document, accompagné du document de séjour expiré, lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise. Lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande. »

⁹ Voir par exemple, DDD, *Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France*, p. 47 et suiv.

¹⁰ Voir notamment l'avis du Défenseur des droits n°21-03.

Or, outre les difficultés rencontrées par certaines personnes pour télécharger l'attestation de dépôt en ligne, mentionnées ci-dessus, le Défenseur des droits reçoit de nombreuses réclamations de personnes ayant engagé via l'ANEF une procédure de renouvellement de leur titre de séjour et se trouvant, après son expiration, sans attestation de prolongation.

Ces situations, qui tendent à se généraliser depuis le déploiement de l'ANEF, sont particulièrement dommageables. Dans la mesure où elles concernent des étrangers en situation régulière, parfois depuis plusieurs années, elles risquent en effet d'occasionner – ou occasionnent effectivement – des ruptures de droits : pertes de droits sociaux, d'emploi, de stage, de contrat d'alternance, impossibilité de se rendre à l'étranger, notamment pour des raisons impérieuses telles qu'un impératif professionnel ou des funérailles, etc. L'atteinte aux droits fondamentaux – notamment au droit au respect de la vie privée et familiale – est alors caractérisée.

Dans la plupart des cas, la non-délivrance d'attestation ne semble pas tant liée à un problème informatique que la conséquence du choix procédural fait par l'administration.

En effet, là où le dépôt au guichet pouvait permettre un examen en direct de la complétude du dossier et donc la délivrance immédiate d'un récépissé, le dépôt en ligne – comme celui réalisé par voie postale – conduit à différer cette opération et donc à retarder la délivrance d'un document provisoire à même de préserver les droits de la personne pendant l'instruction de sa demande.

Dans une réponse adressée à un réclamant, l'ANTS confirme d'ailleurs clairement que la délivrance de l'attestation de prolongation n'intervient pas automatiquement à échéance du titre en cours mais seulement si un agent préfectoral a pu prendre connaissance du dossier.

À côté de ces cas de non-délivrance d'attestations qui semblent imputables au retard des services préfectoraux, d'autres apparaissent liés à des blocages informatiques, l'attestation n'étant pas générée ou impossible à télécharger.

Il est à noter que, dans de nombreux cas, il s'avère difficile, pour les usagers comme pour le Défenseur des droits, de déterminer de façon certaine si la défaillance est imputable aux services publics préfectoraux ou à la plateforme elle-même et donc d'identifier l'interlocuteur compétent pour lever la difficulté.

En toute hypothèse, le Défenseur des droits constate que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place, tant par leur insuffisance que par leur inadaptation, ne permettent pas de surmonter efficacement les difficultés constatées aux différents stades de la procédure, si bien que l'accès satisfaisant au service, faute d'alternative effective, n'apparaît pas garanti.

2. Des mesures d'accueil et d'accompagnement insuffisantes et inadaptées

Si l'article R.431-2 du CESEDA impose désormais le recours à l'ANEF pour le dépôt de certaines demandes de titres, c'est seulement sous réserve que : « *Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité.* » Le ministre de l'Intérieur est chargé de fixer les modalités de cet accueil et de cet accompagnement.

Il semble ainsi que le Gouvernement ait souhaité, par cette réserve, assurer que le déploiement de l'ANEF n'aboutisse pas à exclure certains usagers de l'accès au service. C'est d'ailleurs ce que soutient le ministère dans son mémoire en défense en date du 29 novembre 2021, estimant que ces dispositions font manquer en fait le moyen des requérantes tiré de ce que l'absence d'alternative à la saisine de l'administration par l'intermédiaire du téléservice porterait atteinte au principe d'égal accès des usagers au service public.

Or, d'une part, le Défenseur des droits constate que les dispositifs d'accueil et d'accompagnement annoncés demeurent actuellement insuffisamment déployés et ne permettent donc pas de garantir un accès effectif au service à toutes les personnes éloignées du numérique (a). D'autre part, la finalité et la nature mêmes de ces dispositifs font qu'ils ne permettent pas d'offrir des garanties équivalentes à celles que pourrait apporter la préservation de voie de saisines alternatives à la voie dématérialisée (b).

(a) Un dispositif insuffisamment déployé

Le ministère précise, dans son mémoire en défense, que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place en application de l'article R.431-2 du CESEDA sont de deux ordres :

- D'une part, un centre de contact citoyen (CCC) créé par l'ANTS assure une partie du soutien « usager » de l'ANEF ;
- D'autre part, un accompagnement au sein de points d'accès numériques installés en préfecture, pouvant être déployé soit via les points d'accès déjà en place pour d'autres démarches, soit en créant des points d'accueil numérique dédiés aux usagers étrangers.

La mise en place de ces points d'accès numériques, si tant est que le maillage territorial, l'amplitude des horaires d'ouverture et la dotation en effectifs soient suffisants, et que des agents formés au droit au séjour des étrangers y soient affectés, pourrait effectivement permettre de pallier certaines des difficultés rencontrées par les personnes éloignées du numérique – que ce soit par manque de maîtrise des outils ou par défaut d'équipement.

Toutefois, le déploiement de ce réseau d'accueil et d'accompagnement numérique des étrangers, bien qu'il soit réglementairement imposé et que le dépôt des demandes de titre de séjour « *étudiant* » doive impérativement se faire via l'ANEF depuis le 1^{er} mai 2021, est encore loin d'être achevé à ce jour.

Dans son mémoire en défense, le ministère de l'Intérieur précise qu'il met en œuvre « *de manière pleine et entière à compter du 1^{er} novembre 2021, une mission d'accompagnement numérique des étrangers qui rencontrent des difficultés dans leurs démarches* ».

Aucune instruction ministérielle concernant ce dispositif n'a toutefois été rendue publique.

Il semble d'ailleurs qu'un certain nombre de préfectures ne soient toujours pas dotées d'un dispositif de ce type en février 2022.

Dans certains départements, les échanges que les délégués du Défenseur des droits ont pu avoir avec les services préfectoraux révèlent que des points numériques sont prévus mais non encore déployés, alors même que la liste des démarches concernées par le dépôt obligatoire via l'ANEF ne cesse de s'allonger.

Dans un autre département comptant de très nombreux ressortissants étrangers, le choix a été fait de s'en tenir aux points d'accès numériques généralistes déjà existants, alors même qu'un accompagnement spécifique aurait semblé plus pertinent compte tenu du public et de la technicité de la matière.

Se pose également la question des modalités d'accès à ces points numériques. Certaines préfectures et sous-préfectures imposent aux usagers de prendre au préalable un rendez-vous. Dans certains cas, les personnes peinent à en obtenir un car elles ne parviennent pas à joindre la préfecture et ne sont pas recontactées lorsqu'elles laissent des messages. Dans d'autres cas, la prise de rendez-vous se fait principalement par Internet ce qui, indépendamment des problèmes de non-réponse ou de saturation des plannings, semble contradictoire avec l'objectif des points d'accès, à savoir l'accompagnement des personnes éloignées du numérique. De même, certains sites précisent que l'utilisateur doit disposer d'une adresse électronique avant de se rendre au point d'accès numérique, ce qui signifie, pour un certain nombre d'utilisateurs qui n'en disposent pas, qu'ils devront bénéficier d'un accompagnement avant de pouvoir accéder à ce service.

Dans une autre préfecture, il faut remplir un formulaire, à déposer en ligne ou sur place, pour accéder au point d'accès numérique, ce qui semble disproportionné et, encore une fois, inadapté au regard de la nature du service.

L'accessibilité réelle des points numériques peut enfin se trouver compromise du fait d'amplitudes horaires insuffisantes au regard de la demande, ou d'une demande forte qui impliquerait l'ouverture de plus de points d'accueil.

Par ailleurs, l'appréhension des missions de ces points d'accès semble différer d'une préfecture à l'autre. Plusieurs préfectures indiquent, par exemple, qu'il faut impérativement avoir pris attache au préalable avec le centre de contact citoyen (CCC), ce qui ne semble pas cohérent avec les missions assignées par le ministère, dans ses écritures, à ces deux services support.

Enfin, il semble que l'ouverture de ces points d'accès conduise parfois à la fermeture de l'accueil physique qui était jusqu'ici maintenu, par le jeu d'une réaffectation d'agents. Dans d'autres préfectures, ce sont des services civiques qui sont mobilisés tandis que certains services préfectoraux ont fait part au Défenseur des droits de difficultés à déployer les points d'accès en raison d'un manque de personnel.

Ainsi, les points d'accès numériques actuellement ouverts aux usagers étrangers pour l'accompagnement dans leurs démarches de demandes de titres, tant par l'insuffisance de leur déploiement que par l'inadéquation à plusieurs égards de leurs modalités d'accès et de fonctionnement au public qu'ils visent, ne semblent pas à même de garantir à l'ensemble des usagers éloignés du numérique un accès au droit effectif. Dès lors, contrairement à ce que soutient le ministère, la question de l'atteinte portée au principe d'égal accès au service public du fait de l'absence d'alternative prévue à la saisine de l'administration par l'intermédiaire du téléservice se pose bien.

À ceci s'ajoute le fait que les quelque 2000 Espaces « France Services », qui proposent un accompagnement généraliste des usagers sur leurs démarches en lignes relatives à plusieurs services publics (organismes de sécurité sociale, Pôle Emploi, ministère de la Justice...) ne prennent pas en charge, à ce jour, les demandes de titres de séjour des personnes étrangères.

En toute hypothèse, l'accompagnement et l'accueil prévus, tant par leur nature que par leur finalité, n'apparaissent pas à même de compenser toutes les carences nées de cette absence d'alternative.

(b) Un dispositif qui ne permet pas de compenser l'absence d'alternatives au téléservice

Le dispositif d'accueil et d'accompagnement, même pleinement déployé, demeurera inapte à répondre à certains besoins spécifiques.

- Pour les personnes éloignées du numérique

Quelle que soit la qualité du service d'accueil et d'accompagnement déployé, demeurera, pour les personnes éloignées du numérique, la difficulté du suivi de la demande déposée via l'ANEF.

En effet, si l'ANEF a vocation à devenir l'outil unique de dépôt des demandes, c'est également par le biais de cette plateforme que la préfecture adresse aux usagers les éventuelles demandes d'informations et de pièces complémentaires, les documents provisoires de séjour prévus à l'article R.431-15-1 du CESEDA, leur notifie les décisions de refus, d'irrecevabilité, ou les informe de l'adoption d'une décision favorable. Ces différents événements doivent également être notifiés par courrier électronique. C'est également via la plateforme que la personne peut théoriquement suivre l'avancée de l'instruction de sa demande et connaître les motifs d'une éventuelle « clôture » de son dossier lorsque l'instruction est interrompue.

Or, il n'est pas envisageable que la personne qui n'aurait pas accès à une boîte aux lettres électronique se déplace très régulièrement en point d'accès numérique pour s'enquérir d'une éventuelle demande complémentaire – à laquelle elle devra répondre dans un délai fixé par l'administration –, de la délivrance d'un document provisoire, ou d'un éventuel classement sans suite de sa demande.

Il est certes possible de contacter par téléphone le centre de contact citoyen (CCC) mais, quand bien même une information serait obtenue par ce biais, ce service ne permet pas de récupérer une attestation ou de télétransmettre une pièce. Et imposer à des personnes qui se trouvent en difficulté pour réaliser des démarches administratives de passer simultanément par plusieurs canaux pour y parvenir ne semble pas être une solution viable.

- Pour les personnes confrontées à une situation de blocage pérenne

Le dispositif d'accueil et d'accompagnement déployé par le ministère est avant tout pensé « pour les usagers éloignés du numérique ». C'est d'ailleurs en ces termes que le ministère commence par l'évoquer dans ses écritures¹¹. Or, la majorité des réclamations relatives à l'ANEF que reçoit le Défenseur des droits concerne en réalité des personnes qui n'ont aucune difficulté avec le numérique mais se heurtent, dans le cadre de leur démarche sur l'ANEF, à un blocage que les services supports ne parviennent pas à résoudre dans des délais raisonnables.

Dans leur très grande majorité, ces personnes ont contacté au préalable le CCC pour tenter d'obtenir une solution. Celui-ci leur répond généralement que le problème a été identifié et signalé au service en charge du téléservice, à savoir la Direction générale des étrangers en

¹¹ p. 10.

France (DGEF), sans pour autant être en mesure de lever l'obstacle qui les empêche de jouir de leurs droits.

Cette limite de l'intervention du CCC n'apparaît pas surprenante au vu de ses principaux rôles tels qu'ils sont précisés par le ministère dans son mémoire en défense, à savoir :

- « Une " aide au clic " et le renseignement de l'utilisateur sur le suivi de son dossier par la consultation de sa demande en ligne ;
- L'identification des anomalies et le renseignement de l'utilisateur ou la remontée du problème et le relais de la solution auprès de l'utilisateur. »

Le CCC semble ainsi remplir un rôle de conseil et de relai d'informations – juridiques ou techniques – du ministère vers l'utilisateur ou de l'utilisateur vers le ministère, sans pour autant disposer des outils permettant d'agir directement pour lever ou contourner un blocage technique.

Un courriel adressé par le CCC à une usagère ayant signalé un problème technique bloquant depuis plusieurs mois l'indique d'ailleurs clairement :

« Comme indiqué précédemment, votre dossier a été transféré au service compétent afin qu'une correction soit apportée. Nous vous invitons à patienter, le service technique fait tout son nécessaire et reviendra vers vous dès que possible lorsque la correction aura été apportée.

Nous vous informons que notre service est uniquement consultatif et indépendant des services techniques, il nous est difficile d'annoncer un délai de manière précise. »

Les saisines de ce service par le Défenseur des droits et ses délégués tendent à confirmer ce constat quant aux limites de l'intervention du CCC.

De même, les agents affectés aux points d'accès numériques ne semblent pas non plus avoir pour mission de lever ces obstacles techniques puisque leurs rôles principaux sont ainsi définis :

- « accueillir l'utilisateur, déterminer son besoin et l'accompagner pour accomplir sa démarche ;
- renseigner l'utilisateur sur les différentes démarches et l'accompagner si nécessaire ;
- informer l'utilisateur sur les réformes et sur leurs conséquences sur les modalités des différentes démarches effectuées auparavant au guichet ;
- rappeler à l'utilisateur les différents supports d'assistance : le site internet de la DGEF et le CCC. »

Ces points d'accès ne paraissent ainsi pensés que comme un service d'accompagnement des usagers sans vocation à intervenir directement en cas de défaillances du système informatique. En la matière, la seule fonction de ces points d'accès serait d'orienter vers le CCC et il n'est donc pas prévu que les agents qui y sont présents aient un accès aux outils métiers dont disposent les agents instructeurs des services « séjour » des préfectures pour passer outre certains obstacles techniques rencontrés par les usagers.

Le Défenseur des droits n'a d'ailleurs pas connaissance de blocages d'ordre technique qui auraient été levés dans le cadre de ces points d'accès.

Aucun des deux services de support aux usagers mis en place ou en cours de déploiement pour accompagner les usagers de l'ANEF ne semble donc avoir véritablement vocation à rétablir l'accès au service public quand celui-ci est entravé pour des raisons liées à des dysfonctionnements de la plateforme.

Ainsi, faute de trouver une aide efficace via ces supports, les usagers s'adressent bien souvent *in fine* directement aux préfetures. Celles-ci répondent alors de façons très inégales. Le plus souvent, elles indiquent ne pas pouvoir agir sur la situation et réorientent les intéressés vers le CCC ou les invitent à déposer une nouvelle demande en ligne. Alors que, lorsque la situation perdure, certaines préfetures se résolvent finalement à convoquer les personnes pour le dépôt d'un dossier physique, d'autres semblent au contraire opposées par principe à de telles dérogations quelle que soit la situation de la personne. Dans ce cas, les demandes adressées par voie postale faute de pouvoir l'être via l'ANEF sont renvoyées à leur expéditeur, tout comme les personnes se présentant spontanément au guichet sont éconduites.

Le Défenseur des droits et ses délégués sont également très souvent confrontés à des administrations préfectorales qui estiment n'être ni responsables du problème, ni à même de le résoudre, alors qu'elles demeurent responsables du service public du séjour. Dans certains cas cependant, les préfetures saisies par le Défenseur des droits acceptent de traiter le dossier sans passer par l'ANEF pour contourner le blocage.

Les saisines relatives à l'impossibilité de valider des VLS-TS ont par ailleurs révélé que lorsqu'un problème était directement imputable à la programmation du téléservice, les situations individuelles demeuraient souvent en suspens jusqu'à l'application d'un correctif général, qui pouvait n'intervenir qu'au bout de plusieurs mois.

Si, dans la plupart des cas, les blocages finissent par être levés, ce peut être après de longues périodes d'interruption des droits, que le maintien de voies de dépôt et de traitement alternatives aurait pourtant permis d'éviter.

Le cas de cette étudiante, qui a saisi le Défenseur des droits après avoir échangé pendant plusieurs mois sans succès avec la préfeture et le CCC, est exemplaire. Cette dernière ne parvenait pas à téléverser certaines pièces nécessaires à l'instruction de sa demande de titre de séjour malgré des compétences en informatique certaines. Sur les conseils du service support, elle avait notamment renommé ses fichiers et en avait contrôlé le volume, sans résultat. Le CCC lui a indiqué à plusieurs reprises que le problème technique était en cours d'analyse et qu'il faisait part de ses difficultés au service instructeur, c'est-à-dire au service étrangers de la préfeture. De son côté, la préfeture a répondu à la réclamante qu'elle faisait part de ses difficultés au service support, à savoir le CCC. En parallèle de ces échanges, peu avant l'échéance de son titre de séjour, la personne a adressé par voie postale une demande de renouvellement complète, qui lui a été retournée accompagnée d'un courrier lui indiquant que la demande ne pouvait être réalisée que par l'intermédiaire de l'ANEF. Cette personne – diligente, disposant d'un ordinateur, d'un accès à Internet et des compétences informatiques nécessaires – est actuellement en rupture de droits, après plus de quatre mois d'échanges infructueux avec les services supports et malgré des interventions du délégué du Défenseur des droits qui se sont également soldées par des échecs. Elle ne peut plus exercer son activité salariée et le versement de ses aides au logement a été interrompu, si bien qu'elle n'est plus en capacité de régler son loyer. Elle a également dû reporter *sine die* un déplacement à l'étranger pourtant nécessaire au travail de recherche effectué dans le cadre de ses études.

3. Un recours imposé à l'ANEF contraire à plusieurs principes juridiques

Au vu des faits exposés ci-dessus, il semble donc que le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour ainsi que l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du CESEDA, en ce qu'ils prévoient le recours obligatoire à l'ANEF pour certaines demandes de titres, sans voie de dépôt alternative, portent atteinte à plusieurs principes juridiques.

D'abord, au vu des difficultés avérées d'accès à la plateforme constatées par le Défenseur des droits, il apparaît que les mesures d'accueil et d'accompagnement des usagers éloignés du numérique, du fait de leur déploiement insuffisant mais aussi car elles ne peuvent assurer, pour ces usagers, la continuité du service en permettant leur information effective à tous les stades de la procédure, ne sont pas en mesure de garantir l'égal accès au service public de tous les usagers.

Dans ces circonstances, l'imposition de la voie dématérialisée est de nature à créer des différences de traitement contraires au principe d'égalité devant le service public, consacré de longue date par le Conseil d'État comme un principe général du droit¹² et élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel¹³ qui en fait un corollaire du principe d'égalité devant la loi.

Dès lors que les personnes âgées, les personnes en situation de handicap ou malades, les personnes se trouvant en situation économique précaire ou encore résidant dans des zones blanches sont plus susceptibles de se trouver éloignées du numérique, cette imposition de la voie dématérialisée emporte également un risque de discrimination à raison de l'âge, du handicap, de l'état de santé, de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, ou encore du lieu de résidence.

Ensuite, vu les difficultés avérées rencontrées par de nombreux usagers dans le cadre du dépôt ou du traitement de leur demande via l'ANEF d'une part, et vu, d'autre part, les missions et moyens assignés par le ministère de l'Intérieur aux services supports, qui sont tels qu'ils ne leur permettent de résoudre efficacement ces problèmes, le recours imposé au téléservice, qui conduit de nombreuses préfectures à refuser d'enregistrer ou traiter les dossiers par d'autres voies que l'ANEF en cas de blocages pérennes, est source de ruptures dans la continuité du service et de ruptures de droits.

Dans ces circonstances, les textes en litige apparaissent méconnaître le principe de continuité du service public, lequel impose de garantir aux usagers un accès normal au service. Constituant un des aspects de la continuité de l'État, ce principe a été qualifié de principe général du droit¹⁴ puis de principe fondamental par le Conseil d'État¹⁵ tandis que le Conseil constitutionnel l'a consacré au rang de principe à valeur constitutionnelle¹⁶.

Enfin, dans la mesure où la quasi-totalité des droits économiques et sociaux des étrangers sont subordonnés à la reconnaissance de leur droit au séjour, et donc à l'aboutissement de leur démarche en vue de l'obtention d'un premier titre ou du renouvellement de leur titre de séjour, les entraves à l'accès au séjour ainsi que les ruptures de droit au séjour pérennes qui peuvent résulter du recours imposé à l'ANEF affectent plusieurs droits fondamentaux, et

¹² CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, n°92004, publié au recueil Lebon.

¹³ CC, 29 juill. 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, n° 2002-461 DC ; CC, 16 juill. 2009, *Loi relative à la réforme de l'hôpital et aux patients, à la santé et aux territoires*, n°2009-584 DC.

¹⁴ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645, publié au recueil Lebon.

¹⁵ CE, 4 / 1 SSR., 13 juin 1980, *Madame Bonjean*, n°17995, publié au recueil Lebon.

¹⁶ CC, 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n°79-105 DC.

notamment le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Si le déploiement de l'ANEF poursuit des objectifs légitimes de bonne administration et de facilitation de l'accès aux droits de nombreux usagers, l'imposition du recours au téléservice n'apparaît ni nécessaire, ni proportionnée au regard des buts recherchés. Dès lors, les textes en litige pourraient méconnaître l'article 8 de la Convention européenne de l'Homme. De plus, dans la mesure où ce recours imposé au téléservice est source d'inégalités de traitement, il pourrait méconnaître l'article 14, combiné à l'article 8, de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Conseil d'État.



Claire HÉDON