



D

RAPPORT

L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers

Pour que le droit n'oublie personne

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

RAPPORT

L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) :
une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives
aux droits des usagers

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS	04	II- DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUBSTITUTION TRÈS INSUFFISANTS COMPTE TENU DU CARACTÈRE OBLIGATOIRE DU RECOURS AU SERVICE	25
INTRODUCTION	06		
I- LA DÉMATÉRIALISATION DU DÉPÔT DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR POUR SIMPLIFIER L'ACCÈS AUX DROITS DES USAGERS : UNE RÉFORME QUI N'ATTEINT PAS SON OBJECTIF	11	A- L'EXÉCUTION TARDIVE DE LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 3 JUIN 2022	25
		B- DES SERVICES D'ACCOMPAGNEMENT TROP LIMITÉS	27
		Le Centre de contact citoyen	27
		Les points d'accueil numérique	29
A- DES LIMITES ET DES DYSFONCTIONNEMENTS AFFECTANT LE DÉPÔT ET L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR	13	C- UNE SOLUTION DE SUBSTITUTION FANTÔME	31
Des bugs techniques persistants	13		
Des choix de conception sources de difficultés	15	RECOMMANDATIONS	34
Des impensés préjudiciables à certains publics vulnérables	17	NOTES	39
Un déploiement parcellaire, source de confusion pour les usagers	19		
B- DES DIFFICULTÉS ATTÉNUANT L'EFFET POSITIF DES NOUVEAUX DOCUMENTS PROVISOIRES DE SÉJOUR	20		
Des difficultés émaillant la délivrance des attestations de prolongations d'instruction	20		
Des difficultés affectant la remise des attestations de décision favorable	22		
Des difficultés communes à l'ensemble des documents provisoires délivrés par l'ANEF	23		

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS VISANT À CONSACRER LE DROIT À UN ACCÈS AUX DEMANDES DE TITRES OMNICANAL POUR TOUTES ET TOUS :

RECOMMANDATION 1

Intégrer dans le CESEDA une disposition reconnaissant le droit de réaliser toute démarche par un canal non dématérialisé, sans condition préalable.

RECOMMANDATION 2

Demander aux préfectures de modifier leurs sites internet afin d'améliorer l'information diffusée aux usagers sur les modalités de dépôt des demandes de titres, et de les mettre à jour régulièrement.

RECOMMANDATION 3

Prendre en charge au niveau ministériel la rédaction d'une rubrique uniformisée et régulièrement mise à jour répertoriant toutes les procédures concernées par un dépôt sur l'ANEF, qui apparaîtrait sur l'ensemble des sites préfectoraux.

RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ANEF :

RECOMMANDATION 4

Modifier le téléservice afin qu'il permette notamment aux usagers de réaliser plusieurs démarches simultanément, de rectifier, compléter ou annuler une demande, de conserver un historique complet et d'être tenus informés sur l'avancement de l'instruction de leur demande.

RECOMMANDATION 5

Modifier le téléservice afin d'en faire un outil de priorisation performant au service des agents instructeurs.

RECOMMANDATION 6

Organiser des consultations récurrentes des utilisateurs de l'ANEF que sont les représentants des usagers, les agents instructeurs et leurs responsables.

RECOMMANDATION VISANT À RENFORCER LES GARANTIES OFFERTES PAR LES DOCUMENTS PROVISOIRES DE SÉJOUR DÉMATÉRIALISÉS :

RECOMMANDATION 7

Améliorer le régime des documents de séjour dématérialisés pour mieux garantir les droits qui s'y attachent en mettant notamment en œuvre le renouvellement automatique des attestations de prolongation d'instruction et en créant, pour les personnes sollicitant la régularisation de leur situation administrative, une attestation dématérialisée créatrice de droits délivrée après vérification de la complétude du dossier.

RECOMMANDATIONS VISANT À APPORTER DES RÉPONSES ADAPTÉES POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES OU CONFRONTÉES À DES SITUATIONS SPÉCIFIQUES :

RECOMMANDATION 8

Régler les difficultés spécifiques rencontrées par les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI).

RECOMMANDATION 9

Apporter un appui spécifique aux victimes de violences sexistes et sexuelles, de traite et de proxénétisme.

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES SERVICES SUPPORT ET D'ACCOMPAGNEMENT EN FAISANT ÉVOLUER LEURS MISSIONS :

RECOMMANDATION 10

Faire du Centre de contact citoyen (CCC) un véritable service support.

RECOMMANDATION 11

Permettre aux points d'accueil numérique (PAN) de jouer pleinement leur rôle d'accompagnement des usagers éloignés du numérique.

RECOMMANDATIONS VISANT À GARANTIR L'ACCÈS AU SERVICE DES PERSONNES QUI NE SONT PAS EN MESURE DE SE DÉPLACER OU BÉNÉFICIENT D'UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DÉDIÉ :

RECOMMANDATION 12

Doter chaque préfecture d'un service d'accompagnement joignable par téléphone qui soit en mesure d'orienter ces usagers vers la modalité de dépôt la plus appropriée à leur situation.

RECOMMANDATION 13

Permettre aux structures d'accompagnement identifiées par la préfecture de disposer d'adresses électroniques utilisables pour réaliser des démarches sur l'ANEF pour le compte de plusieurs usagers (ex : ASE, CCAS, associations agréées pour la domiciliation administrative, associations d'aide aux victimes de violences sexistes et sexuelles, de traite et de proxénétisme, etc.).

RECOMMANDATION VISANT À RENFORCER LES MOYENS ALLOUÉS AUX PRÉFECTURES :

RECOMMANDATION 14

Renforcer durablement les moyens humains affectés aux préfectures.

INTRODUCTION

Depuis 2013 et le « *choc de simplification* » des démarches administratives voulu par le Gouvernement, la transformation numérique de l'administration s'accélère. Entre 2016 et 2020, le plan « *Préfectures nouvelle génération* » a entraîné une numérisation intégrale de la procédure de délivrance des titres d'identité, des permis de conduire et des certificats d'immatriculation. Le plan « *Action publique 2022* », avec l'objectif de passer à la dématérialisation totale des 250 démarches « clés » pour les Français, puis les plans de simplification ministériels pour 2024-2025, annoncés en juin 2024, ont fait du renforcement des démarches administratives en ligne et du déploiement de nouveaux services numériques un des engagements prioritaires de l'État.

Porteur d'une évolution profonde de la relation entre l'administration et l'utilisateur, ce développement d'une administration numérique se doit, comme le Défenseur des droits l'a souligné à plusieurs reprises – notamment dans ses rapports de 2019 et 2022 relatifs à la dématérialisation des services publics¹ – de faciliter l'accès aux droits de toutes et tous, y compris des usagers en situation de précarité².

Or, les entraves à l'accès aux droits ainsi que les atteintes aux droits des usagers qui en découlent, imputables à la fois à la dématérialisation des procédures administratives et aux conditions de sa mise en œuvre, persistent.

Dès 2018, avec le déploiement du plan « *Préfectures nouvelle génération* », le Défenseur des droits a souligné que la dématérialisation des demandes de permis de conduire et de certificat d'immatriculation avait produit de nombreuses ruptures de droits consécutives à des pannes informatiques, des délais excessifs de traitement des demandes, des difficultés à accéder aux points numériques ou à des agents disposant des prérogatives nécessaires pour apporter une solution à l'utilisateur³.

Si, comme l'a relevé récemment la Cour des comptes, la « *crise de la délivrance des titres d'identité et de circulation* » est en voie de règlement⁴, une autre crise, concomitante, perdure : celle de la délivrance des titres de séjour pour les ressortissants étrangers⁵. La dématérialisation des guichets préfectoraux dédiés, effectuée à marche forcée et moindres moyens, *via* notamment le déploiement de la plateforme Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), affectée par de nombreux dysfonctionnements structurels, a largement contribué à éloigner les étrangers de ce service public et des droits qu'il conditionne.

Au regard de cette situation, les personnes étrangères apparaissent comme les usagers les plus durement mis à l'épreuve par la dématérialisation des procédures administratives. Celle-ci les expose en effet au risque de perdre le bénéfice de leur droit au séjour qui, lorsqu'il se concrétise, provoque souvent d'autres ruptures de droits, en particulier économiques et sociaux.

DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PRISES DE RENDEZ-VOUS À LA DÉMATÉRIALISATION DES DEMANDES DE TITRES

Depuis plusieurs années, le Défenseur des droits est saisi de très nombreuses réclamations de ressortissants étrangers qui ne parviennent pas à accomplir auprès des préfectures les démarches nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour, pour des raisons techniques liées à la dématérialisation de tout ou partie de la procédure.

Ces réclamations ont évolué au gré de l'approfondissement de la transformation numérique des services préfectoraux. En 2020, nombre d'entre elles portaient sur l'impossibilité de prendre un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de titre, du fait de la saturation des plannings mis en ligne par les préfectures.

Face à cette situation, le Défenseur des droits a formulé des recommandations à l'attention du ministre de l'intérieur, visant à pallier les difficultés rencontrées (décision 2020-142 du 10 juillet 2020).

Parmi les éléments de réponse apportés à ces recommandations, le ministre de l'intérieur renvoyait notamment à la mise en place de l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), qu'il identifiait comme un levier certain d'amélioration de l'accès aux droits : *« Par ailleurs, une téléprocédure a été ouverte spécifiquement à destination des étudiants dans le cadre du projet Administration numérique des étrangers en France. Progressivement, d'ici courant 2022, toutes les démarches de demandes de titres de séjour seront couvertes par ce service, ce qui résoudra la plupart des difficultés évoquées et contribuera à éviter les risques de ruptures de droits liées aux démarches de renouvellement des titres de séjour »*⁶.

L'ANEF avait été employée pour la première fois au début de l'année 2019, avec l'obligation faite aux titulaires de visas de long séjour de passer par la plateforme pour valider ces documents et s'acquitter des taxes correspondantes⁷.

À compter de l'été 2020, le déploiement du téléservice s'est poursuivi dans un cadre réglementaire encore incertain. Le ministère de l'intérieur a ainsi proposé, à titre expérimental, aux étudiants de déposer leur demande de titre par ce biais. Ce n'est que l'année suivante, le 24 mars 2021, qu'a été adopté le décret n°2021-313 mettant en place un téléservice permettant le dépôt dématérialisé de certaines demandes de titres de séjour.

Ce décret a notamment modifié l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui prévoit désormais que :

« 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 ».

Depuis l'adoption du décret du 24 mars 2021, quatre arrêtés ont été pris sur son fondement, élargissant progressivement – et sans réelle lisibilité pour les usagers – la liste des catégories de titres de séjour pour lesquels la demande doit être effectuée sur l'ANEF :

- L'arrêté du 27 avril 2021⁸ impose le recours à l'ANEF pour les demandes de titres « étudiant », « talent », « visiteur », « citoyen UE/EEE/Suisse », « réfugié », « bénéficiaire de la protection subsidiaire » (et membres de famille), ainsi que les demandes de titres d'identité et de voyage pour ces derniers, les demandes d'autorisation de travail, les documents de circulation pour étranger mineur (DCEM), les demandes de duplicata, de changement d'adresse, de modification d'état-civil et de changement de situation matrimoniale ;
- L'arrêté du 31 mars 2023 impose le recours à l'ANEF pour les demandes de titres « conjoint de Français », « parent d'enfant français », « enfant majeur à charge d'un Français » et « parent à charge d'un Français et de son conjoint », « travailleur saisonnier » et « membres de famille » de citoyen UE/EEE/Suisse ;
- L'arrêté du 22 juin 2023 impose le recours à l'ANEF aux conjoints et enfants entrés dans le cadre du regroupement familial, ainsi qu'aux jeunes majeurs âgés de 16 à 21 ans, nés et scolarisés en France ;
- L'arrêté du 28 septembre 2023 impose le recours à l'ANEF aux jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) avant 16 ans, aux victimes de traite, bénéficiaires d'une ordonnance de protection, de violences conjugales ou de mariage forcé, ainsi qu'aux personnes qui sollicitent un titre de séjour pour raison de santé ou au titre d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;

- L'arrêté du 1^{er} juillet 2024 impose le recours à l'ANEF pour solliciter le renouvellement d'une carte de résident, y compris issue d'un accord bilatéral, d'un certificat de résidence algérien de 10 ans, et la délivrance d'une carte de résident permanent.

L'EXIGENCE DE GARANTIES POUR LES DROITS DES USAGERS DES PROCÉDURES DÉMATÉRIALISÉES

En 2020, alors que le Défenseur des droits était encore massivement saisi par des personnes étrangères ne parvenant pas à obtenir de rendez-vous en ligne en raison de la saturation des plateformes, le confinement et la fermeture des guichets préfectoraux ont contribué à la diversification des solutions dématérialisées de dépôt des demandes de titres et à l'accélération de leur déploiement.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a commencé à recevoir, en plus des réclamations liées à la prise de rendez-vous en ligne, des réclamations révélant des difficultés propres à ces nouvelles solutions dématérialisées. Pour cette raison, l'institution a formulé dans sa [décision n°2020-142](#) du 10 juillet 2020, un certain nombre de recommandations visant à garantir les droits des usagers dans le cadre de ces procédures partiellement ou intégralement dématérialisées.

Le Défenseur des droits préconisait ainsi que l'outil informatique soit mis au service de l'amélioration de la relation entre le service public et les usagers, en permettant notamment une meilleure information de ces derniers sur l'avancée de l'instruction de leur demande et en facilitant la connaissance et la prise en compte par les services des situations urgentes nécessitant une priorisation.

Le Défenseur des droits recommandait également de maintenir une certaine souplesse dans la procédure dématérialisée, en garantissant notamment aux usagers une possibilité de rectifier leur dossier en cas de besoin.

L'institution soulignait par ailleurs la nécessité de respecter, avant le déploiement d'un service dématérialisé, des phases d'expérimentation suffisamment longues pour permettre

d'identifier et de résoudre en amont un maximum de problèmes techniques. Elle insistait en outre sur l'importance de maintenir un dialogue régulier avec les représentants des usagers et de mettre en place une plateforme d'assistance disposant de prérogatives suffisantes pour lever les difficultés rencontrées par les usagers.

Surtout, le Défenseur des droits recommandait qu'une alternative soit proposée, en particulier aux personnes pour qui la dématérialisation constitue un obstacle à l'exercice de droits fondamentaux.

À rebours de ces préconisations, le décret du 24 mars 2021 a prévu, pour les catégories de titres de séjour concernées, un recours obligatoire à l'ANEF, sans qu'aucune voie de dépôt alternative – dépôt au guichet, par voie postale, courriel ou autre – ne soit envisagée. En revanche, un accueil et un accompagnement des personnes n'étant pas en mesure d'effectuer la démarche de façon autonome devaient être mis en place.

En mai 2021, plusieurs associations et organisations syndicales impliquées dans la défense des droits des étrangers ont saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation de ce décret.

Dans le cadre de ce recours, le Conseil d'État a sollicité les observations du Défenseur des droits qui, dans une [décision n°2022-061](#) du 24 février 2022, a rappelé ses recommandations relatives à la nécessité de maintenir des alternatives aux procédures dématérialisées et formulé un certain nombre de constats. En effet, moins d'un an après l'adoption du décret du 24 mars 2021, le Défenseur des droits observait déjà que les personnes étrangères contraintes de recourir à l'ANEF pour le dépôt de leur demande de titre de séjour se heurtaient, à tous les stades de la procédure, à de nombreuses difficultés que les mesures d'accueil et d'accompagnement mises en place ne permettaient pas de surmonter.

Dans une décision du 3 juin 2022, le Conseil d'État a partiellement annulé le décret attaqué, en considérant que, s'il était loisible au pouvoir réglementaire d'imposer le recours à l'ANEF, cette possibilité s'entendait sous

réserve de prévoir, d'une part, des mesures d'accompagnement pour les personnes ne disposant pas d'un accès aux outils numériques ou rencontrant des difficultés dans leur utilisation et, d'autre part, de garantir l'accès à une solution de substitution pour les personnes qui, malgré cet accompagnement, se heurteraient à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à sa conception ou à son mode de fonctionnement.

Ces solutions d'accompagnement et de substitution revêtent une importance capitale, *a fortiori* dans le cadre d'un recours imposé au téléservice.

Or, l'augmentation sensible, au cours de ces dernières années, des réclamations reçues par le Défenseur des droits de la part de personnes se heurtant à des difficultés dans le cadre d'une demande de titre de séjour relevant de l'ANEF révèle que ces solutions ne sont pas, pour l'heure, à la hauteur des graves problèmes constatés.

DES RÉCLAMATIONS TOUJOURS PLUS NOMBREUSES

Un peu plus de cinq ans après le début du déploiement de l'ANEF et trois ans après l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, le nombre de réclamations reçues par le Défenseur des droits en matière de droit des étrangers, loin d'avoir diminué, ne cesse de croître.

Devenu le premier motif de saisine de l'institution en 2022, les réclamations portant sur des atteintes aux droits des étrangers représentaient, en 2023, 28 % des réclamations reçues par l'institution et devraient concerner, en 2024, plus d'une réclamation sur trois. Or, en 2019 et 2020, elles ne représentaient que 10 % des saisines reçues par l'institution. Cet accroissement, en à peine quatre ans, de près de 400 % des réclamations relatives aux droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits, est sans commune mesure avec l'augmentation tendancielle du nombre total de saisines du Défenseur des droits (passé de 103 066 en 2019 à 137 894 en 2023, soit une hausse d'environ 34 %).

Or, parmi les réclamations reçues par l'institution concernant le droit des étrangers, plus de 75 % ont trait à des difficultés rencontrées avec les services préfectoraux dans le cadre d'une demande de première délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour.

Le déploiement total de l'ANEF – initialement annoncé pour la fin de l'année 2022 – n'ayant cessé d'être reporté, ces difficultés ne concernent pas toujours des procédures transitant par l'ANEF et résultent aussi, pour beaucoup, de l'organisation des services préfectoraux, des pratiques des préfetures, et des moyens humains insuffisants des services en charge des étrangers au sein des préfetures, ainsi que des lois et règlements régissant le droit au séjour des étrangers, s'agissant notamment de la durée des titres et des conditions de leur renouvellement.

Parmi les personnes qui saisissent le Défenseur des droits, un nombre croissant correspond à des étrangers en situation régulière sur le territoire, parfois depuis de très nombreuses années et pour certains titulaires de titres de séjour pérennes tels que des cartes de résident de 10 ans.

Ces difficultés, régulièrement constatées dans le cadre de procédures de renouvellement de titre de séjour, sont à l'origine de nombreuses ruptures de droits qui, bien que n'étant pas toutes directement imputables à l'ANEF, révèlent par leur nombre que le service, dans sa configuration actuelle, manque non seulement à sa promesse de résoudre les difficultés qui lui préexistaient mais en crée également – à rebours de ses objectifs affichés – de nouvelles, contribuant ainsi à une fragilisation sans précédent des droits des étrangers régulièrement établis sur le territoire.

DES ATTEINTES GRAVES ET MASSIVES AUX DROITS DES USAGERS

Dès lors qu'une personne se trouve empêchée d'accéder à une démarche ou de la finaliser, de répondre à une demande de pièces complémentaires, de télécharger un document provisoire de séjour ou voit son dossier clos arbitrairement sans possibilité d'en obtenir

la réouverture, voire d'en redéposer un, elle risque de subir une rupture de son droit au séjour et de tous les droits qui y sont attachés. Or, la grande majorité des droits des ressortissants étrangers dépendent de la régularité de leur séjour en France.

C'est d'ailleurs ce que rappelle systématiquement le Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'une demande visant à voir ordonner à la préfecture de recevoir l'utilisateur pour enregistrer son dossier : il incombe à cette administration de procéder à cet enregistrement dans un délai raisonnable « *eu égard 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, la détention du récépissé qui lui est en principe remis après l'enregistrement de sa demande* »⁹.

Très concrètement, une perte de droit au séjour, et donc du droit de travailler qui en dépend, peut avoir pour conséquences une perte d'emploi et une interruption ou un arrêt du versement des prestations sociales. Du fait de telles pertes de revenus, certaines personnes se trouvent contraintes de quitter leur logement. La perte du droit au séjour peut également être à l'origine de difficultés pour accéder aux soins, pour poursuivre ses études, faire venir sa famille en France dans le cadre d'un regroupement familial, voire pour la scolarité d'un enfant (accès aux tarifs subventionnés de la cantine notamment)¹⁰. Autant de situations dont le Défenseur des droits est saisi.

Ces situations, qui sont les conséquences de défaillances et d'insuffisances du téléservice, portent notamment atteinte au droit de mener une vie privée et familiale normale garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, au droit de propriété notamment garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la même convention, à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, ainsi qu'à de nombreux autres droits garantis par la Constitution et par des engagements internationaux ratifiés par la France.

Dans ce contexte, le présent rapport vise à dresser, un peu plus de trois ans après son déploiement en matière de séjour, un constat sur le fonctionnement de l'ANEF¹¹.

Les analyses qu'il développe s'appuient à la fois sur les remontées de terrain faites par les délégués territoriaux du Défenseur des droits qui, dans le cadre de leurs permanences, reçoivent et traitent quotidiennement, par le biais de la médiation, de très nombreuses réclamations relatives à des atteintes aux droits des étrangers, sur les observations directement formées par les services centraux du Défenseur des droits dans le cadre des réclamations qu'ils instruisent en mobilisant les pouvoirs d'intervention dévolus à l'institution, ainsi que sur les signalements portés à la connaissance du Défenseur des droits par les associations et les acteurs spécialisés dans l'accompagnement des étrangers.

Si l'ANEF offre des avancées notables qui auraient pu permettre de répondre de façon pertinente à un certain nombre de difficultés bien réelles, ses trop nombreuses carences ont, au contraire, conduit à accroître les obstacles d'ores et déjà rencontrés par les usagers des services préfectoraux en charge du traitement des demandes de titres de séjour (1). Par ailleurs, alors qu'aucune procédure alternative à l'usage de l'ANEF n'est prévue, la mise en œuvre effective des solutions d'accompagnement et de substitution qui s'imposent dans ce cas demeure très en-deçà de ce qu'exige le droit (2).

À l'issue de ces constats qui ont été adressés au ministère de l'intérieur dans le cadre d'une procédure contradictoire demeurée sans réponse, et afin de faire de l'ANEF l'outil d'une véritable administration pour les étrangers en France, conforme au projet initial et soucieuse du respect des droits des personnes, et non plus une administration des étrangers par le numérique, la Défenseure des droits formule 14 recommandations.

I. LA DÉMATÉRIALISATION DU DÉPÔT DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR POUR SIMPLIFIER L'ACCÈS AUX DROITS DES USAGERS : UNE RÉFORME QUI N'ATTEINT PAS SON OBJECTIF

Dans le Rapport annuel de performances pour l'année 2018 relatif à la mission Immigration, asile et intégration¹², les services de la direction générale des étrangers en France (DGEF)¹³ ont rappelé que le programme ANEF – initié en 2015 – avait pour objet :

« la refonte des applications informatiques des domaines de l'asile, du séjour et de l'éloignement afin de rationaliser et simplifier les démarches des usagers et de faciliter le travail des agents.

Il vise principalement à :

- répondre à l'obsolescence technique des applications historiques,*
- simplifier les démarches des usagers par le numérique,*
- doter les agents d'outils riches, efficaces et ergonomiques,*
- faciliter l'enregistrement et la gestion des demandes d'asile,*
- fluidifier le processus de délivrance des titres de séjour et documents de voyage pour étrangers,*

- améliorer les outils de lutte contre la fraude et de lutte contre l'immigration irrégulière,*
- doter les acteurs d'outils de pilotage, d'évaluation et d'adaptation des politiques publiques dans ces domaines,*
- réduire les coûts de fonctionnement. »*

Dans le droit fil des deux rapports généraux qu'il a consacrés à la dématérialisation des services publics, le Défenseur des droits a souligné, dans sa décision n°2022-061 portant observations devant le Conseil d'État, les avantages certains susceptibles d'être retirés de l'ANEF, *a fortiori* 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.

D'abord, le problème de la saturation des plannings de rendez-vous ne se pose normalement¹⁴ plus lorsqu'une démarche est intégrée à l'ANEF, et la plateforme permet en principe à l'utilisateur d'être identifié et de déposer directement l'intégralité de son dossier en ligne.

La plateforme génère en outre automatiquement une attestation de dépôt qui permet, au besoin, à l'utilisateur de prouver la réalité de ses diligences et, dans le cas des personnes sollicitant le renouvellement de titres de séjour de quatre ou dix ans, de prolonger les effets de ceux-ci trois mois après leur échéance. Cette fonctionnalité répond aux exigences de l'article L.112-3 du code des relations entre le public et l'administration et fait également écho à une recommandation formulée par le Défenseur des droits dans sa décision n°2020-142 du 10 juillet 2020.

Enfin, la voie dématérialisée offre une certaine souplesse aux usagers qui disposent de l'équipement informatique et de la connexion nécessaire. Ces derniers peuvent en effet réaliser les démarches depuis leur domicile à toute heure, et en plusieurs fois si nécessaire. Ils peuvent ainsi concilier les démarches préfectorales avec leur emploi du temps et faire l'économie de déplacements en préfecture, d'autant que l'ANEF permet également de délivrer des documents provisoires de séjour de façon dématérialisée.

Au-delà des bénéfices directs pour l'utilisateur, il convient en outre de souligner l'importance de l'objectif visant à doter les agents publics d'outils performants leur permettant de traiter efficacement les demandes des ressortissants étrangers. L'effectivité des droits de ces derniers dépend en effet grandement des délais de traitement de leurs demandes.

Cependant, les nombreuses réclamations traitées par le Défenseur des droits mettent en évidence que l'ANEF, malgré ces avancées certaines et les ambitions louables du projet, ne tient pas les promesses qu'elle portait, de simplification des démarches des usagers, de fluidification des circuits et des procédures, et d'optimisation des logiciels dédiés utilisés par les agents préfectoraux. L'ANEF contribue même, à rebours de ses ambitions affichées, à l'aggravation des difficultés qui lui préexistaient en affectant des usagers du service qui, jusqu'alors, semblaient relativement épargnés.

Les trop nombreuses ruptures de droits qui résultent de son utilisation soulèvent la question de la priorisation des situations en fonction de leur degré d'urgence. S'il était permis d'espérer que cette nouvelle application faciliterait l'identification des situations urgentes et donc leur traitement prioritaire, il semble que ce ne soit pas le cas puisque cette priorisation paraît toujours largement reposer sur les sollicitations des usagers et des bénévoles ou des professionnels qui les accompagnent, des délégués et des services centraux du Défenseur des droits et, *in fine*, sur les tribunaux administratifs. Ainsi, la recommandation faite par le Défenseur des droits dans sa décision n°2020-142, tendant à veiller à ce que les procédures dématérialisées permettent aux services en charge de connaître et prendre en compte le caractère urgent de certaines situations, n'a pas été suivie.

Déployée à la hâte, au terme d'expérimentations insuffisantes, l'ANEF souffre de nombreuses limitations et de dysfonctionnements qui affectent tant le dépôt que l'instruction des demandes de titres (A). Plusieurs difficultés viennent en outre nuancer l'avancée que constitue la possibilité de télécharger en ligne des documents provisoires de séjour (B).

A. DES LIMITES ET DES DYSFONCTIONNEMENTS AFFECTANT LE DÉPÔT ET L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE TITRES DE SÉJOUR

Dans son rapport relatif à la conduite des grands projets numériques de l'État publié en juillet 2020¹⁵, la Cour des comptes a retracé la genèse du projet ANEF engagé en 2015. La cour a notamment relevé le défaut de saisine préalable de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) devenue direction interministérielle du numérique (DINUM).

Tardivement saisie, en 2018, alors que le programme rencontrait des difficultés majeures, la DINUM a rendu, en janvier 2019, un avis conforme partiel¹⁶ dans lequel elle rappelait qu'un audit de décembre 2017 avait pointé une gouvernance défailante. Elle a surtout relevé « *l'absence de prise en compte à la hauteur des enjeux d'un aspect clé du programme : l'arrêt de l'ancien applicatif (Agedref) et la reprise subséquente des données de gestion. Aucune organisation spécifique de projet n'était prévue ou préparée à cet effet. Le coût prévisionnel de cette partie du programme n'était pas évalué (dé-commissionnement, migration, éventuelle marche en parallèle de l'ancien et du nouveau système)* »¹⁷.

Par conséquent, la DINUM recommandait notamment : « *iii. Dans le cadre du décommissionnement et de la reprise des données des applications existantes 1/ Sécuriser les impacts des bascules sur les systèmes cibles 2/ Actualiser la liste des interfaces datant de 2016 et leur contenu 3/ Anticiper le double « run » entre les anciens et les nouveaux applicatifs en termes de complétude et de qualité des données pour chaque dossier de demandeur* ».

Si la DGEF affirme que les recommandations de la DINUM ont été suivies et les réserves levées¹⁸, ces constats et prescriptions font écho à certains problèmes techniques récurrents que rencontrent les usagers de l'ANEF, et notamment aux blocages résultant d'informations manquantes sur l'Application de gestion des dossiers des ressortissants

étrangers en France (AGDREF) concernant la remise du titre de séjour précédent (*infra*).

Plus généralement, ces difficultés sont révélatrices d'un manque d'anticipation et de concertation au stade de la conception de l'ANEF, qui se traduit désormais par nombre de difficultés structurelles affectant significativement son usage.

Au-delà de bugs techniques persistants, l'ANEF souffre, au niveau de sa conception, d'un certain nombre de choix ou d'impensés qui sont sources de difficultés, tandis que son déploiement toujours parcellaire à ce jour – en dépit d'un calendrier initial prévoyant un déploiement intégral à la fin de l'année 2022 – nuit à la lisibilité des procédures.

DES BUGS TECHNIQUES PERSISTANTS

Au titre des défaillances très récurrentes constatées par le Défenseur des droits dans le cadre de l'instruction des réclamations, figure le cas des 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.

Cette difficulté, déjà soulignée par le Défenseur des droits dans sa [décision n°2022-061](#), a perduré bien au-delà. Elle semble être le fruit d'une restriction technique rendant impossible la réalisation de démarches simultanées sur l'ANEF (*infra*), combinée, semble-t-il, à un mauvais paramétrage du basculement entre les bases de données AGDREF et AGDREF2, la seconde ayant vocation à se substituer à la première.

Il résulte de cette combinaison de facteurs que des personnes ne peuvent réaliser une nouvelle démarche, et notamment solliciter le renouvellement de leur titre de séjour au motif – selon le message d'erreur généré par le téléservice – qu'une demande serait déjà en cours d'instruction. Cette demande prétendument en cours d'instruction correspond souvent à une précédente demande traitée via AGDREF, qui a donné lieu à la délivrance du titre dont la personne sollicite le renouvellement, mais qui n'a pas été



close informatiquement par l'agent au moment de la remise de ce titre. Or, ce défaut de clôture, qui n'était pas bloquant pour l'ancien applicatif, le devient rétroactivement dans le cadre d'une demande déposée via l'ANEF.

Le Défenseur des droits observe que, dans certains cas dont il a été saisi, un agent de la préfecture ayant émis le titre a pu clore la demande précédente, ce qui a mis fin au blocage. En revanche, dans de nombreux autres cas, dans lesquels le Défenseur des droits est intervenu ou qui ont donné lieu à des contentieux, il semble qu'aucune préfecture n'était en capacité de débloquent la situation, qu'il s'agisse de celle qui avait délivré le titre ou de celle compétente pour instruire la nouvelle demande. Le problème devait par conséquent remonter à la direction de programme ANEF et pouvait perdurer pendant de nombreux mois.

Au-delà de cette difficulté très récurrente, particulièrement révélatrice des défauts d'anticipation et de concertation observés au stade de la conception de l'ANEF, de nombreuses autres défaillances du système, dont il est difficile de déterminer l'origine, affectent également les usagers, dans des volumes plus ou moins importants.

Le Défenseur des droits est, par exemple, très régulièrement saisi par des personnes qui ont perdu leur mot de passe et ne peuvent le modifier, faute de recevoir le lien adéquat. Des personnes indiquent également qu'elles ne sont pas en mesure de consulter les demandes qui leur sont adressées par l'agent instructeur via la plateforme. *A contrario*, d'autres font état de pièces transmises mais jamais reçues par le service préfectoral, voire de démarches de changement d'adresse ou de demande de titre qui apparaissent bien sur leur tableau de bord ANEF mais dont la préfecture n'a pas connaissance et qu'elle ne peut même pas consulter lorsqu'elle est informée directement par l'utilisateur.

Il arrive également régulièrement que des personnes ne puissent réaliser une démarche sur l'ANEF faute de pouvoir la sélectionner : l'intitulé correspondant est grisé et n'est, contrairement aux autres, pas sélectionnable. Des délégués du Défenseur des droits ont notamment été saisis au sujet de jeunes majeurs nés et scolarisés en France qui, pendant plusieurs mois, n'ont pas été en mesure de sélectionner la procédure ANEF correspondant à leur situation et n'ont, par conséquent, pu réaliser aucune démarche, faute d'alternative proposée par les services préfectoraux.

Une phase d'expérimentation suffisante et concertée – telle que préconisée par le Défenseur des droits dans sa [décision n°2020-142](#) – aurait pu permettre d'identifier et de résoudre en amont ces bugs récurrents.

EXEMPLE

Monsieur P, ressortissant vietnamien, est venu en France pour y poursuivre des études. En septembre 2020, peu avant l'échéance de son titre de séjour, il a tenté d'en solliciter le renouvellement auprès de la préfecture de son nouveau département de résidence, via la plateforme [demarches-simplifiees.fr](#). Cette demande a été classée sans suite trois semaines plus tard au motif que les renouvellements de titres « étudiant » relevaient de l'ANEF (si l'usage de l'ANEF a été imposé de fait aux étudiants à compter du 17 septembre 2020, ce n'est que par un arrêté du 27 avril 2021 que cette pratique a été régularisée).

Monsieur P a donc procédé à un nouveau dépôt de demande de renouvellement de titre de séjour via l'ANEF. Les services préfectoraux l'ont alors informé, par courriel, du fait qu'ils rencontraient un problème technique dans le traitement de son dossier mais qu'il serait convoqué dès que le dysfonctionnement serait résolu. Il n'a toutefois jamais été convoqué. Au lieu de cela, en juin 2021, il lui a été demandé d'actualiser sa situation en produisant ses relevés de notes pour l'année universitaire écoulée. Dans un second temps, son attestation d'inscription pour l'année suivante lui a également été demandée.

Monsieur P ayant informé la préfecture de la poursuite de ses études dans un autre département dans le cadre de son Master, un nouveau justificatif de domicile lui a été demandé. Monsieur P n'avait pas encore trouvé de logement au moment où cette demande lui a été adressée. Lorsque cela a été le cas, il s'est empressé de se rendre sur son espace personnel ANEF pour transmettre le justificatif mais il a constaté que son dossier avait été clos faute d'avoir été complété sous 30 jours.

Compte tenu du fait que son titre précédent était arrivé à échéance depuis près d'un an, le compte ANEF de Monsieur P a été bloqué. Ce n'est finalement qu'à la fin d'année 2022 qu'il a été autorisé à redéposer une demande sans passer par l'ANEF et a pu se voir délivrer un récépissé de cette demande. Monsieur P a donc été maintenu en situation irrégulière en France pendant plus de deux ans, malgré ses diligences tout au long de la procédure.

DES CHOIX DE CONCEPTION SOURCES DE DIFFICULTÉS

Au-delà de ces bugs, l'ANEF révèle, à l'usage, plusieurs choix de conception à l'origine de nombreux blocages.

Une première limite de l'ANEF, telle qu'elle a été conçue, réside dans **l'impossibilité de réaliser simultanément plusieurs démarches** via ce téléservice.

Tout d'abord, cette limitation empêche les ressortissants étrangers, qui y sont pourtant fondés, à déposer des demandes d'admission au séjour sur plusieurs fondements relevant de l'ANEF. Ainsi, par exemple, un étudiant ne peut solliciter le renouvellement de son titre en parallèle d'une demande de titre de séjour pour raisons médicales. De même, le détenteur d'un titre portant la mention « talent » ne peut en demander le renouvellement en parallèle d'une demande de titre « vie privée et familiale » en qualité de parent d'enfant français ou de conjoint de Français, par exemple. Cette limitation peut également porter préjudice aux femmes victimes de violences qui ne peuvent solliciter un titre sur ce fondement tout en demandant en parallèle un titre en tant qu'étudiante, pour raisons médicales ou « talent ». Cette difficulté a vocation à croître à mesure que de nouvelles démarches seront intégrées dans l'ANEF, notamment les demandes de titres « salarié » ou « liens personnels et familiaux » (article L. 423-23 du CESEDA).

Une telle limitation, en plus d'entraver l'exercice des droits des usagers, n'est pas de nature à simplifier l'expérimentation de « l'instruction à 360° » des demandes de titres de séjour qui s'est traduite par

l'adoption de l'article 14 de la loi n°2024-42 du 26 janvier 2024. En effet, pour faciliter ce travail d'instruction à 360° des préfectures, il apparaît opportun de permettre aux personnes de déposer des demandes sur l'ensemble des fondements dont elles estiment que leur situation pourrait relever.

Par ailleurs, cette limitation s'applique également à des demandes de natures différentes qui relèvent de l'ANEF et qu'une personne peut avoir besoin de réaliser simultanément. Il n'est, par exemple, pas possible de solliciter en même temps un renouvellement de titre de séjour et un DCEM pour le compte d'un enfant. De même, une fois qu'une demande de titre a été déposée, il n'est plus possible de signaler un changement de lieu de résidence ou de situation matrimoniale par le biais de l'ANEF. L'utilisateur ne peut pas non plus annuler une demande en cours pour déposer une demande qu'il juge plus urgente. En cette matière, comme sur de nombreux sujets, les pratiques des préfectures diffèrent. Si certaines font preuve de pragmatisme nécessaire pour contourner cette limite informatique, d'autres adoptent une position rigide qui ne permet pas aux usagers de procéder aux démarches qui s'imposent pourtant à eux.

Une seconde limitation notable réside dans le fait que l'ANEF, dans sa conception actuelle, **ne permet pas de conserver un historique complet des démarches réalisées, des pièces déposées, des échanges avec l'administration et des documents mis à disposition des usagers**. Un certain nombre de messages et d'informations disparaissent assez rapidement. Ainsi, les personnes sont contraintes de réaliser des captures d'écran fréquentes si elles veulent conserver un historique.

Un historique complet permettrait pourtant de faciliter les échanges avec l'agent instructeur ou le service support lorsqu'une difficulté survient, ainsi que l'accompagnement assuré par des travailleurs sociaux, juristes, avocats ou bénévoles qui n'auraient pas suivi la procédure depuis le début.

En outre, cette absence d'historique pose des difficultés en matière probatoire, notamment en cas de contentieux engagé par l'utilisateur.

Par ailleurs, **une fois la demande déposée, l'utilisateur n'a pas la possibilité de la compléter ou de la modifier**. Il ne peut d'ailleurs pas non plus l'annuler s'il réalise qu'il n'a pas accompli la démarche appropriée. Il ne peut qu'attendre qu'un agent instructeur procède à la clôture du dossier ou rédige une décision de refus ce qui, au demeurant, fait peser une charge supplémentaire sur les services préfectoraux.

Enfin, comme toute application informatique, l'ANEF comporte un certain nombre de restrictions aux prérogatives informatiques des agents qui l'utilisent. Certaines de ces restrictions sont évidemment nécessaires pour prévenir des erreurs ainsi que d'éventuelles fraudes. Mais elles doivent rester suffisamment limitées pour que les agents puissent passer outre un certain nombre de blocages. En l'occurrence, il ressort des réclamations traitées par le Défenseur des droits qu'en l'état actuel, **la marge de manœuvre des agents préfectoraux apparaît excessivement réduite** au regard de l'ampleur et de la diversité des difficultés constatées.

À cet égard, il semblerait que les agents préfectoraux disposent désormais d'une plus grande marge de manœuvre pour résoudre les problèmes de démarches non closes évoqués précédemment. En revanche, le Défenseur des droits est saisi de situations de personnes dont le dossier a été clos par erreur et qui ne peut être rouvert. De même, certains agents ont indiqué qu'une demande complémentaire de pièces adressée à l'utilisateur via le téléservice déclenchait un délai de trente jours au-delà duquel le dossier était automatiquement clos par l'application, quand bien même la personne n'aurait pas pu transmettre ses pièces pour des raisons techniques et en aurait informé la préfecture. Il ne leur est pas non plus possible de corriger des erreurs commises par l'utilisateur lorsqu'ils les identifient, ou de modifier les messages générés automatiquement par la plateforme¹⁹.

Ces limitations, qui font obstacle à de nombreuses démarches engagées par les usagers, doivent être revues.

DES IMPENSÉS PRÉJUDICIALES À CERTAINS PUBLICS VULNÉRABLES

Au-delà des limitations précitées, susceptibles d'affecter l'ensemble des usagers de l'ANEF, d'autres affectent plus particulièrement certains publics vulnérables.

Tout d'abord, l'ANEF n'a pas été pensée pour qu'une même personne puisse gérer des démarches pour le compte de plusieurs ressortissants étrangers depuis une même adresse électronique. Or, de nombreuses personnes ne disposent d'aucune adresse électronique et n'auraient de toutes façons pas la possibilité de la consulter.

Ce choix de conception est régulièrement dénoncé par les personnes en charge de l'accompagnement des publics vulnérables. Ainsi, les travailleurs sociaux indiquent être contraints de créer de très nombreuses adresses électroniques pour le compte de personnes qu'ils accompagnent et de relever régulièrement ces différentes boîtes aux lettres. Cette restriction s'applique également à l'aide sociale à l'enfance, lorsque ses agents doivent réaliser des démarches pour le compte de mineurs qui lui sont confiés.

Ensuite, des associations intervenant au soutien de femmes victimes de violences²⁰ ont appelé l'attention du Défenseur des droits sur plusieurs limitations de l'ANEF les affectant particulièrement.

D'abord, il n'est pas rare que l'auteur des violences prenne le contrôle de la boîte aux lettres électronique de la victime. Plus simplement, il arrive aussi souvent que certains conjoints violents aient accompli de précédentes démarches pour le compte de leur compagne en utilisant leur adresse électronique personnelle et refusent par la suite de leur transférer les messages les concernant qu'ils reçoivent. Dans ces cas de figure, l'auteur des violences peut également prendre le contrôle du compte ANEF de sa victime et, si celle-ci a amorcé une démarche sans la finaliser le jour-même, accéder à l'ensemble des données et documents qui y ont été versés, y compris des documents relatifs aux violences commises ou faisant mention de la nouvelle adresse de la victime, la mettant ainsi en danger.

Des cas de personnes ayant déposé une demande manifestement vouée à l'échec via l'ANEF avec le compte d'une victime dans le seul but de lui nuire ont également été relevés.

À cet égard, les associations soulignent que, faute de procédure dédiée à cet effet, il s'avère quasiment impossible de modifier l'adresse électronique liée à un compte ANEF. Elles relèvent également le fait que, lorsque la personne est contactée par téléphone, il n'existe pas de protocole spécifique visant à vérifier son identité.

Ces associations soulignent enfin le fait que l'interface de l'ANEF, telle qu'elle se présente actuellement, ne permet pas aux victimes de violences d'identifier la procédure qui les concerne, faute d'information et de « case » dédiée. Il leur est nécessaire de sélectionner une demande de titre en lien avec leurs attaches privées et familiales avant de se voir proposer la démarche correspondant à leur situation. Or, en tant que victimes demandant à être protégées contre tout ou partie de leur environnement familial, être contraintes de sélectionner un tel motif est pour le moins contre-intuitif.

EXEMPLE

Madame B, ressortissante marocaine, réside en France sous couvert d'une carte de séjour pluriannuelle de quatre ans. Elle s'est séparée de son ex-conjoint en raison des violences que lui et son entourage lui faisaient subir.

Si ses précédentes demandes de titre de séjour ont été réalisées directement au guichet de la préfecture, elle doit désormais déposer sa demande de carte de résident de 10 ans sur l'ANEF.

Or, alors qu'elle tentait de créer un compte, un message lui a indiqué qu'il en existait déjà un, associé à son numéro étranger. Ne connaissant pas le mot de passe, elle a tenté de le réinitialiser mais sans jamais recevoir le message contenant le lien permettant de réaliser cette action.

L'association qui l'accompagne a pris alors contact avec le Centre de contact citoyen qui donne des précisions sur

l'adresse électronique. Il s'avère que celle-ci comportait les nom et prénom de Madame B mais n'était pas hébergée chez le même fournisseur de messagerie. Cette adresse électronique étant liée à son numéro étranger, qui est un numéro unique, Madame B en a conclu qu'un membre de son ex belle-famille qui avait accès à une copie de son titre de séjour avait probablement usurpé son identité afin de lui nuire. Elle a tenté sans succès de déposer plainte à ce sujet. Deux mails courantes ont tout de même été enregistrées.

Malgré plusieurs saisines, le Centre de contact citoyen ne fera jamais procéder à la suppression du compte ANEF litigieux et ne permettra pas non plus à Madame B de substituer sa propre adresse électronique à celle liée au compte. Madame B s'est retrouvée ainsi en situation irrégulière.

Relancée à plusieurs reprises par l'association, la préfecture n'a pas donné suite, si bien que Madame B s'est tournée – sans en informer l'association qui l'accompagne – vers un service commercial en ligne d'assistance aux démarches administratives. Elle s'est acquittée de 350 euros dans l'espoir d'obtenir un rendez-vous qu'elle n'a pas obtenu.

Avertie de cet ultime déboire par l'association, la préfecture a finalement accordé un rendez-vous à Madame B, qui a pu procéder au dépôt de sa demande et s'est vu remettre un récépissé, puis sa carte de résident.

Enfin, d'autres impensés apparaissent également affecter l'accès au séjour des réfugiés mineurs et des membres de leur famille. En effet, il semble que les parents de mineurs reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire en leur nom propre ne puissent pas, lorsqu'ils sont dépourvus de numéro étranger, déposer leur demande de titre sur l'ANEF, alors même que l'arrêté du 29 mars 2022 le leur impose. Les mineurs qui se sont personnellement vu accorder une protection internationale semblent être également concernés par cette problématique lorsqu'ils atteignent la majorité.

EXEMPLE

Monsieur B, ressortissant congolais, réside en France avec sa fille, qui s'est vu reconnaître le statut de réfugiée. Il est donc éligible de plein droit au bénéfice d'une carte de résident de 10 ans. Il a sollicité en vain un rendez-vous en préfecture afin de déposer de sa demande.

À compter du mois d'avril 2022, la procédure a basculé sur l'ANEF. Monsieur B aurait donc dû pouvoir directement déposer sa demande de titre de séjour en ligne, sans avoir à obtenir un rendez-vous en préfecture. Mais Monsieur B, qui était en situation irrégulière, ne possédait pas de numéro étranger. De ce fait, il n'était pas en mesure de créer un compte sur l'ANEF.

Il s'est adressé par conséquent à nouveau à la préfecture pour solliciter un rendez-vous. Faute d'en obtenir un, Monsieur B a saisi le tribunal administratif en référé. Le juge des référés a alors rejeté sa demande au motif qu'il n'établissait pas s'être rendu au point d'accueil numérique (PAN) pour tenter de régler le problème informatique rencontré.

Conscient que le PAN ne serait pas en mesure de lever le blocage rencontré, Monsieur B s'y est tout de même rendu avant de saisir à nouveau le juge des référés. Ce dernier a fait finalement droit à sa demande et ordonné à la préfecture de le recevoir sous un mois pour lui permettre d'enregistrer sa demande. Le juge a relevé en effet que le site internet de la préfecture ne prévoyait aucune procédure pour permettre aux parents d'enfants réfugiés de déposer une demande de titre de séjour lorsqu'ils ne sont pas en mesure de le faire via l'ANEF.

Ce n'est finalement qu'un an plus tard que Monsieur B a été convoqué par les services préfectoraux et s'est vu remettre un récépissé.

UN DÉPLOIEMENT PARCELLAIRE, SOURCE DE CONFUSION POUR LES USAGERS

À terme, l'ANEF devrait permettre de mettre fin au morcellement des procédures instituées par les préfectures et plus particulièrement des divers téléservices auxquels celles-ci ont encore recours : les modules de prise de rendez-vous et la plateforme « démarches simplifiées ».

La diversité des voies d'accès au service public préfectoral est une source de confusion et d'erreurs pour les usagers, auxquelles un téléservice unique pourra permettre de remédier, lorsqu'il remplacera effectivement toutes les autres solutions dématérialisées. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que l'architecture des sites internet des préfectures est souvent peu intuitive, qu'ils ne sont pas toujours actualisés régulièrement, et que certaines rubriques ne sont pas modifiables localement (par exemple, les modules de prise de rendez-vous mis en avant alors même qu'ils ne sont plus utilisés par la préfecture concernée).

Toutefois, dans l'attente de ce déploiement intégral, l'ANEF se surajoute aux procédures déjà existantes, selon des modalités souvent mal ou insuffisamment explicitées, ce qui contribue à accentuer la confusion pour les usagers et peut être à l'origine d'erreurs préjudiciables par la suite.

Comme il a été dit en introduction, les démarches à effectuer via l'ANEF sont énumérées au sein de quatre arrêtés distincts et non codifiés, cités à l'annexe 9 du CESEDA. Cet inventaire précis est donc éclaté entre plusieurs textes. De plus, si le ministère de l'intérieur semble avoir suivi une logique d'intégration des titres de séjour par « blocs » – « étudiants », « passeport-talent », « visiteurs », « vie privée et familiale » – ces blocs sont rarement complets : certains titres, parfois relativement résiduels, ou parfois assez courants, ont été volontairement exclus de l'ANEF.

Parmi les étudiants par exemple, les titulaires de visas « étudiant-concours » qui souhaitent demander un titre de séjour à la suite du concours qu'ils sont venus passer ne peuvent le faire via l'ANEF. Il en va de même des

demandes de cartes « recherche d'emploi / création d'entreprise » ou « stagiaire ». Les articles correspondants du chapitre « titres de séjour pour motif d'études » du CESEDA ne sont en effet pas visés par les arrêtés relatifs à l'ANEF.

Le dépôt d'une première demande d'admission au séjour en qualité d'étudiant *via* l'ANEF semble également impossible pour les personnes présentes en France sous couvert d'un visa de long séjour ne valant pas titre de séjour portant la mention « mineur scolarisé », de même que pour les personnes entrées mineures sous visa de court séjour, bien que ces deux situations relèvent de l'article L. 422-1 du CESEDA qui est visé sans restriction par l'arrêté du 27 avril 2021.

S'agissant de la vie privée et familiale, les demandes fondées sur les liens personnels et familiaux (article L. 423-23 du CESEDA) ne relèvent pas de l'ANEF, y compris lorsqu'elles émanent de personnes en situation régulière. Il en va de même des mineurs entrés en France avant 13 ans.

De même, si la plupart des personnes sollicitant un titre sur un fondement humanitaire doivent le faire sur l'ANEF, ce n'est par exemple pas le cas des personnes inscrites dans un parcours de sortie de la prostitution n'ayant pas déposé plainte, ou des parents d'enfant malade.

Cette complexité se double d'une information insuffisante des usagers : certaines catégories de titres ont été intégrées à l'ANEF avec effet immédiat sans aucune campagne d'information préalable, et de nombreux sites internet de préfectures sont encore incomplets concernant la liste des demandes relevant de l'ANEF. Dans certaines situations rares (par exemple, les titulaires de visa « étudiant-concours » ou les ressortissantes algériennes sous ordonnance de protection), il arrive également que des agents de services en charge des étrangers orientent à tort les personnes vers l'ANEF.

Ce manque de lisibilité crée un risque de préjudice d'autant plus important que les délais de dépôt diffèrent selon qu'une demande relève de l'ANEF ou d'un dépôt en préfecture.

Or, ici encore, l'information ne semble pas avoir été suffisante quant au fait que les demandes relevant de l'ANEF doivent être déposées entre le 120^{ème} et le 60^{ème} jour précédant l'échéance du titre, un dépôt en dehors de ce délai privant la personne étrangère du droit à la remise d'un document provisoire de séjour. Il n'est donc pas rare que des personnes déposent leur demande sur l'ANEF un peu moins de 60 jours avant l'échéance de leur titre en croyant avoir été parfaitement diligentes. Quand s'ajoute à cela le fait que les personnes n'ont pas la connaissance précise du fondement du titre qui leur a été délivré, le risque de dépôt tardif s'en trouve accru.

Conscient de ces difficultés, le ministère de l'intérieur a déployé dans le cadre du programme PERSée (programme expérimental de réforme des services étrangers), à compter du mois de mai 2024, un outil permettant d'alerter par SMS et par courriel les personnes de l'échéance prochaine de leur titre de séjour et des délais qu'il convient de respecter. Un tel système de rappel apparaît opportun mais souffre néanmoins d'une limite importante : ces messages ne sont adressés qu'aux personnes dont le titre de séjour arrivant à échéance a lui-même été précédemment sollicité via l'ANEF. Or, les personnes qui n'étaient auparavant pas soumises à l'ANEF, et qui jusque-là bénéficiaient de délais plus souples²¹ sont par définition les plus susceptibles d'ignorer les nouveaux délais qui leur sont désormais applicables.

Dans l'attente d'une clarification et d'une unification des procédures, il importerait donc que les erreurs – qu'elles soient le fait des usagers ou d'un mauvais aiguillage de la part d'un agent préfectoral – puissent être facilement réparables et fassent l'objet d'une gestion souple et compréhensive.

B. DES DIFFICULTÉS ATTÉNUANT L'EFFET POSITIF DES NOUVEAUX DOCUMENTS PROVISOIRES DE SÉJOUR

Les demandes de titres déposées sur l'ANEF ne donnent pas lieu à la délivrance de récépissés, mais à celle d'attestations dématérialisées qui en tiennent lieu.

Ainsi qu'il a été relevé précédemment, le fait de pouvoir télécharger directement son document provisoire de séjour présente des avantages pour les personnes disposant d'une connexion internet et d'une maîtrise de l'outil adéquat.

Toutefois, la délivrance des documents provisoires actuellement disponibles via l'ANEF est émaillée de difficultés qui tendent à atténuer cet aspect positif.

DES DIFFICULTÉS ÉMAILANT LA DÉLIVRANCE DES ATTESTATIONS DE PROLONGATIONS D'INSTRUCTION

L'attestation de prolongation d'instruction (ADP²²) 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.

Pour les jeunes majeurs – qui n'ont pas à détenir de titre de séjour avant leur majorité – ainsi que pour les personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire par l'OFPRA ou la CNDA, l'ADP doit toutefois être délivrée dès la souscription de la demande de titre de séjour. Pour ces dernières, sa durée est de six mois.

Conformément à l'article R.431-15-2 du CESEDA, l'ADP délivrée aux personnes titulaires de l'un des titres prévus aux articles exhaustivement énumérés doit autoriser son titulaire à travailler.

À ce propos, il convient de saluer le travail de réécriture de l'article R. 431-14 du CESEDA, qui mentionne désormais explicitement les demandes de titres qui donnent lieu à un récépissé autorisant son titulaire à travailler au lieu de ne procéder que par renvoi aux articles correspondants.

Une rédaction similaire pourrait utilement être adoptée concernant les attestations dématérialisées.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des personnes dont l'attestation de prolongation d'instruction, en contradiction avec l'article R. 431-15-2 précité, ne fait pas mention du droit de son titulaire à travailler, voire indique qu'il n'en a pas le droit. Le déploiement de l'ANEF, en tant que nouveau système d'information remplaçant l'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), aurait pourtant pu être l'occasion d'automatiser l'inscription de cette mention en fonction du titre demandé.

Dans ce cadre, il faut souligner le cas particulier des personnes qui, à l'expiration de leur visa de long séjour ou de leur visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), sollicitent un premier titre de séjour portant la mention « talent » et se voient délivrer une attestation de prolongation d'instruction portant la mention suivante : « *ne permet pas d'exercer une activité professionnelle sauf si une autorisation de travail a été obtenue* ». Cette mention est en effet en contradiction avec l'article R. 431-15-2 alinéa 2 qui précise bien qu'une attestation de première demande doit les autoriser à travailler dès lors qu'elles disposent d'un visa de long séjour ou d'un VLS-TS, sans jamais conditionner ce droit d'occuper un emploi à la détention d'une autorisation de travail. Et pour cause : l'article R. 5221-2 6° du code du travail les dispense expressément de l'autorisation de travail prévue à l'article R. 5221-1 du même code. Les conditions d'emploi de ces personnes ont été contrôlées par les autorités consulaires au moment de leur demande de visa.

Cette mention semble également figurer sur les attestations délivrées aux personnes sollicitant une première carte « talent (famille) » en vertu des articles L. 421-22 et 23 du CESEDA, alors que ces personnes sont également dispensées de demander une autorisation de travail en vertu des articles R. 431-15-2 alinéa 1^{er} du CESEDA et R. 5221-2 7° du code du travail.

Ensuite, comme cela a été indiqué précédemment, le choix a été fait par le pouvoir réglementaire de réserver le bénéfice de ces documents provisoires de séjour aux personnes ayant déposé leur demande dans le délai prescrit à l'article R. 431-5, lequel ne s'impose que pour les demandes relevant de l'ANEF.

Sans revenir sur les difficultés posées par la méconnaissance de ces nouveaux délais par les usagers en situation régulière, il faut relever que pour les personnes sollicitant une régularisation, cette condition revient à les exclure du bénéfice des ADP. Ainsi, les parents d'enfants français, pourtant éligibles de plein droit à un titre de séjour, ne se voient plus remettre de document provisoire de séjour tant que le préfet n'a pas statué favorablement sur leur demande. Pourtant, jusqu'à l'intégration de cette démarche à l'ANEF, ces personnes se voyaient remettre un récépissé dès que la complétude de leur dossier avait pu être constatée.

Le Défenseur des droits relève par ailleurs que l'ANEF aurait pu permettre une automatisation du renouvellement des attestations dans la mesure où, une fois la complétude du dossier vérifiée et la première attestation délivrée, ce renouvellement est de droit et ne peut être refusé qu'en cas de rejet de la demande de titre de séjour. Cela aurait permis de prévenir de nombreuses ruptures de droits résultant de renouvellements tardifs d'ADP.

Le Défenseur des droits constate enfin que certaines préfectures exigent, comme pour les récépissés, que les usagers sollicitent expressément, par exemple par le biais de la plateforme « démarches simplifiées », le renouvellement de leur ADP. Si cette logique apparaît contraire à l'esprit du dispositif, il convient toutefois de relever que, pour renouveler de leur propre initiative les attestations, les services préfectoraux ne peuvent se reposer entièrement sur l'ANEF puisque l'application ne génère pas de rappels automatiques en amont de l'échéance de celles-ci.

EXEMPLE

Madame F, ressortissante marocaine, était titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'en janvier 2024, qui lui a été délivré en sa qualité de conjointe de ressortissant français.

En septembre 2023, un premier enfant est né de cette union, de nationalité française.

Au mois de novembre 2023, elle a entamé via l'ANEF des démarches en vue du renouvellement de son titre de séjour. Après avoir rencontré une difficulté technique liée à la plateforme, Madame F est parvenue finalement à déposer sa demande au cours du mois de décembre 2023.

Une attestation de prolongation d'instruction de trois mois lui a été délivrée trois jours plus tard par les services préfectoraux qui, informés des problèmes techniques ayant retardé le dépôt de la demande, n'ont pas tenu compte du caractère tardif de celle-ci.

Au cours du mois de mars 2024, ce document provisoire de séjour est arrivé à échéance. Durant plusieurs mois, il n'a pas été renouvelé, malgré les multiples démarches entreprises auprès de la préfecture par Madame F. Celle-ci s'est retrouvée placée en situation irrégulière malgré ses diligences et une situation personnelle lui ouvrant droit à double titre – en qualité de conjointe et de parent de ressortissants français – au renouvellement de son titre de séjour.

Cette situation entrave grandement sa recherche d'emploi et a conduit à sa radiation de la liste des demandeurs d'emploi. Elle la dissuade également de quitter la France pour rendre visite à son père dont l'état de santé s'est fortement dégradé. Un tel voyage n'est en effet pas sans risque puisqu'elle ne pourra rentrer en France qu'à condition que la préfecture lui délivre un visa de retour.

DES DIFFICULTÉS AFFECTANT LA REMISE DES ATTESTATIONS DE DÉCISION FAVORABLE

L'ANEF permet également, lorsque le préfet a statué favorablement sur la demande, la délivrance d'une attestation de décision favorable (ADF) qui garantit le droit au séjour sans limitation de durée dans l'attente de la remise du titre.

Ce nouveau type de document provisoire, qui constitue un progrès relatif pour les usagers, souffre toutefois d'un encadrement réglementaire insuffisant. En effet, si la logique du texte implique qu'il suive le même régime que le titre de séjour accordé concernant le droit de travailler qui s'y attache, l'alinéa 4 de l'article R. 431-15-1 du CESEDA qui l'introduit ne le précise pas. L'ADF n'est pas non plus mentionnée à l'article R. 431-15-2 qui précise dans quels cas une ADP autorise son titulaire à travailler.

À cette carence réglementaire s'ajoute le fait que ce droit de travailler n'est pas mentionné sur ces attestations, qui n'indiquent d'ailleurs pas systématiquement la nature du titre de séjour que le préfet a accordé à la personne.

Pour cette raison, le Défenseur des droits est saisi de réclamations de personnes qui se voient refuser un emploi parce que leur ADF ne précise pas qu'elle les autorise à travailler, y compris lorsqu'elles s'étaient auparavant vu remettre des ADP portant cette mention.

Par ailleurs, le CESEDA ne prévoit pas la délivrance d'ADF aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire qui déposent une première demande de titre. Si l'on constate que, dans les faits, ce document leur est parfois remis, cette pratique ne paraît toutefois pas systématisée, y compris lorsque l'instruction de ces demandes se prolonge excessivement.

Or, compte tenu du fait que leur demande de protection internationale a déjà fait l'objet d'une décision favorable et que le préfet ne peut refuser de leur délivrer un titre de séjour que pour des motifs très limités²³, il serait cohérent et protecteur de délivrer rapidement aux bénéficiaires d'une protection internationale une attestation sans limitation de durée, sur le modèle des attestations de décision favorable.

Cela permettrait de prémunir ces personnes contre les ruptures de droits qui surviennent de plus en plus fréquemment en raison de renouvellements tardifs d'attestations. Il convient de préciser que ces renouvellements sont rendus nécessaires par les délais particulièrement longs de reconstitution des états civils par l'OFPPRA, qui se situent actuellement aux alentours de 24 mois. Durant cette période, les personnes sont généralement maintenues sous attestation.

DES DIFFICULTÉS COMMUNES À L'ENSEMBLE DES DOCUMENTS PROVISOIRES DÉLIVRÉS PAR L'ANEF

En premier lieu, il n'est pas rare que des usagers rencontrent des problèmes d'ordre technique avec leur attestation, comme l'impossibilité de télécharger le document. À l'issue d'interventions à ce sujet auprès de plusieurs préfectures, le Défenseur des droits s'est vu répondre que les agents instructeurs n'avaient pas la possibilité de télécharger eux-mêmes les attestations et de les transmettre par courriel aux usagers. Cette limitation dans des prérogatives informatiques des agents, si elle est avérée, paraît particulièrement dommageable puisqu'elle les prive d'une solution très simple pour résoudre ce type de difficulté.

En second lieu, il faut souligner que nombre de droits sociaux sont subordonnés à une condition de régularité de séjour et que, dans la plupart des cas, des listes fixées au niveau réglementaire recensent de façon exhaustive les documents susceptibles de justifier de cette condition. Dans ce contexte, il apparaît que des **défauts de coordination entre les nouvelles dispositions du CESEDA relatives à ces documents provisoires et certains textes**, doublés d'un **manque d'information global**²⁴ sur la valeur juridique de ces nouveaux documents, ont pour effet d'affecter l'accès aux droits sociaux des personnes concernées.

EXEMPLE

Réfugiée afghane, Madame R a déposé une demande de logement social.

En fin d'année 2022, une chargée d'attribution d'un bailleur social lui a indiqué que sa demande serait présentée en commission d'attribution début janvier 2023 sous réserve de la production d'un récépissé de demande de titre de séjour. Elle précisait que « l'attestation de demande de titre de séjour » de Madame R « ne suffit pas pour obtenir un logement ».

La travailleuse sociale qui assiste Madame R dans ses démarches administratives a expliqué au bailleur que l'attestation de prolongation d'instruction n'est pas une simple attestation de dépôt mais tient lieu de récépissé et garantit par conséquent un droit au séjour. Elle a rappelé par la même occasion le parcours administratif de Madame R, qui est entrée en France avec un visa et a toujours été en séjour régulier depuis lors.

Le bailleur a refusé cependant de prendre en compte ces explications et adressé en retour un exemple de récépissé en indiquant que seul ce document permettrait à Madame R de se voir attribuer un logement.

Madame R a été contrainte de rester dans un hébergement provisoire pendant plusieurs mois supplémentaires.

S'agissant des défauts de coordination constatés, il s'agit d'abord d'un défaut de coordination des dispositions du CESEDA avec le code de la sécurité sociale (CSS).

Ainsi, s'agissant de l'affiliation à l'assurance maladie, l'article 1^{er} de l'arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévus au l. de l'article R. 111-3 du CSS ne mentionne pas les attestations dématérialisées. Or, si le point 20 de l'article, au regard de sa formulation générale, devrait permettre leur prise en compte²⁵, il est rapporté au Défenseur des droits – notamment par l'intermédiaire d'associations assurant un accompagnement social des personnes étrangères – que les caisses ont souvent une lecture particulièrement restrictive de cette

disposition qui les conduit à refuser d'ouvrir des droits sur la base de ces documents. Les personnes sont ainsi réorientées à tort vers une demande d'AME.

Concernant les prestations familiales et les aides au logement, les attestations de prolongation d'instruction et de décision favorable n'ont pas non plus été ajoutées à la liste des pièces figurant à l'article D. 512-1 du CSS, si bien que la continuité du service de ces prestations par les caisses n'est pas toujours assurée, en dépit des diligences des personnes concernées et de la régularité continue de leur droit au séjour.

Si des mesures sont prises par les organismes pour pallier ces carences réglementaires, la pratique des caisses demeure variable et une mise à jour du cadre réglementaire s'impose.

De même, les attestations dématérialisées n'étant pas mentionnées dans l'arrêté du 31 juillet 2015 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France, les réfugiés qui ne disposent d'aucun document d'identité et pouvaient auparavant se prévaloir d'un récépissé voient désormais régulièrement leur demande rejetée au motif que l'arrêté ne vise pas les attestations dématérialisées.

S'agissant de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, l'article R. 5221-48 du code du travail a en revanche bien été complété pour inclure ces attestations.

EXEMPLE

Madame S, ressortissante afghane, a été reconnue réfugiée. Elle a déposé une demande de titre de séjour au guichet de la préfecture selon la procédure qui était alors en vigueur, et s'est vu remettre un récépissé valable jusqu'à la fin de l'année 2022, sur le fondement duquel elle a fait ouvrir ses droits à l'assurance maladie. La préfecture a exigé par la suite qu'elle redépose son dossier via l'ANEF, ce qu'elle a fait malgré le caractère injustifié de cette demande. Son titre n'étant pas disponible à l'expiration de son récépissé, elle s'est vu remettre une attestation de prolongation d'instruction

portant la mention « reconnue réfugiée », puis une attestation de décision favorable dépourvue de cette mention.

C'est ce document qu'elle a adressé à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pour démontrer qu'elle se trouvait toujours en situation régulière. La caisse a considéré que cette attestation dématérialisée ne permettait pas de justifier du caractère régulier de son séjour en France et a exigé un titre de séjour ou un récépissé, en précisant qu'à défaut de réception de l'un de ces deux documents sous 45 jours, les droits à l'assurance maladie de Madame S seraient fermés.

À la date de réception de ce courrier, Madame S était enceinte de plus de 7 mois. Elle a craint par conséquent que ses frais d'accouchement ne soient pas pris en charge par l'assurance maladie. Malgré les explications données, la CPAM a refusé de prendre en compte l'attestation.

Madame S a fini par récupérer in extremis son titre de séjour en écrivant à la préfecture puis en s'y présentant sans convocation, un mois avant son terme.

II. DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUBSTITUTION TRÈS INSUFFISANTS COMPTE TENU DU CARACTÈRE OBLIGATOIRE DU RECOURS AU SERVICE

À l'heure actuelle, les services d'accueil et d'accompagnement mis en place par le ministère ainsi que par la solution de substitution imposée par le Conseil d'État ne paraissent pas suffisants, de fait, pour pallier les trop nombreuses carences du téléservice.

A. L'EXÉCUTION TARDIVE DE LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 3 JUIN 2022

Ainsi qu'il l'a été mentionné en introduction, le Conseil d'État, saisi d'un recours visant à l'annulation du décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 imposant aux usagers de déposer certaines demandes de titres de séjour via l'ANEF ainsi que de l'arrêté du 27 avril 2021 pris en application de celui-ci, après avoir sollicité l'avis du Défenseur des droits²⁶, a statué sur la légalité de l'obligation faite aux usagers de recourir à un téléservice.

Par une décision du 3 juin 2022²⁷, la haute juridiction a jugé que le pouvoir réglementaire était compétent pour édicter une telle obligation qui ne portait pas, par principe, atteinte aux principes d'égalité devant la loi et devant le service public, au droit à la compensation du handicap, au principe de non-discrimination reconnu par l'article 14

de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, aux autres droits garantis par la même convention, à l'article 9 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ou à la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Ce pouvoir est cependant subordonné : « 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 »²⁸.

Compte tenu des difficultés rencontrées, de façon générale, par de nombreux usagers avec les démarches administratives en ligne, garantir l'accès normal au service et l'effectivité des droits implique d'accompagner le téléservice de services et procédures spécifiques.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que : « 10. 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, l'enregistrement de sa demande, 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 ».

L'accompagnement des usagers « *qui ne sont pas en mesure d'effectuer [eux]-mêmes le dépôt en ligne de leur demande* » – qui avait fait l'objet de recommandations du Défenseur des droits²⁹ – était prévu par l'article 2 du décret attaqué, codifié à l'article R.431-2 du CESEDA, mais ses modalités n'avaient été définies que par la voie d'une fiche sur l'accompagnement numérique des étrangers en France en date du 20 août 2021. Celle-ci présentait aux services préfectoraux le dispositif e-MERAUDE (e-mission d'écoute, de renseignement et d'appui aux démarches des étrangers), constitué du Centre de contact citoyen administré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et des points d'accueil numérique des préfectures et sous-préfectures. En outre, elle prévoyait un déploiement complet du dispositif au 1^{er} novembre 2021 alors que l'obligation de recourir au téléservice entrait en vigueur le 1^{er} mai précédent, ce qui a conduit le Conseil d'État à juger que l'arrêté du 27 avril 2021 était illégal durant cette période. Cette fiche du ministère de l'intérieur sur l'accompagnement numérique n'a pas été rendue publique³⁰.

En revanche, le droit d'accès à une solution de substitution lorsque l'accompagnement ne permet pas de lever l'impossibilité de réaliser la démarche *via* l'ANEF n'était pas prévu par les textes réglementaires³¹, ce qui a conduit le Conseil d'État à annuler partiellement le décret du 24 mars 2021 et l'arrêté du 27 avril 2021.

La haute juridiction a par ailleurs pris soin de préciser qu'en attendant que ces textes soient complétés en conséquence, les préfectures devraient permettre aux usagers confrontés à un dysfonctionnement du service de déposer leur demande selon une autre modalité.

À la suite de cette décision, et dans l'attente de l'adoption de nouveaux textes réglementaires, aucune instruction ministérielle n'a été rendue publique concernant les dispositions transitoires qu'il convenait de mettre en place. Par ailleurs, le Défenseur des droits a pu constater que les préfectures au sujet desquelles il était saisi de très nombreuses réclamations refusaient très majoritairement de permettre aux personnes de déposer leur demande en dehors de l'ANEF lorsqu'elles étaient confrontées à un dysfonctionnement de la plateforme. Il est donc probable que ces administrations n'aient pas été destinataires de consignes suffisamment claires pour assurer sans tarder la mise en œuvre la décision du Conseil d'État.

Le 3 février 2023, un décret³² et un arrêté³³ ont été adoptés pour encadrer les modalités d'accueil et d'accompagnement ainsi que l'accès à la solution de substitution des personnes se heurtant à des dysfonctionnements du module NATALI dans le cadre de leur demande de naturalisation.

En revanche, les textes analogues concernant l'ANEF n'ont été adoptés que les 22 mars³⁴ et 1^{er} août 2023³⁵. **Ce n'est donc qu'à compter du 4 août 2023³⁶, soit 14 mois après la décision du Conseil d'État qui en a imposé le principe, que les usagers ont pu se prévaloir du bénéfice de la solution de substitution.**

La procédure arrêtée est la suivante : les usagers qui rencontrent des difficultés avec la plateforme peuvent contacter le Centre de contact citoyen (CCC) ou se rendre au point d'accueil numérique (PAN) dont chaque préfecture ou sous-préfecture dotée d'un service chargé des étrangers doit disposer.

Outre leurs missions d'accompagnement et d'information, ces deux services sont chargés, le cas échéant, de constater l'impossibilité technique du dépôt de la demande *via* le téléservice, selon des modalités qui ne sont pas définies par l'arrêté, ce qui n'est pas sans poser des difficultés.



L'article 4 de l'arrêté indique simplement que : « *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* » et que : « *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* ».

Cette solution consiste en un rendez-vous physique en préfecture. L'utilisateur peut également demander à adresser sa demande par voie postale ou par courrier électronique.

L'arrêté renvoie aux préfets le soin de prévoir « [d]es modalités de prise de rendez-vous, qui comprennent au moins deux vecteurs, dont l'un n'est pas numérique ». De même, il leur appartient de déterminer deux modalités différentes de prise de rendez-vous au point d'accueil numérique. Il n'est ici pas précisé que l'une d'elles ne doit pas être dématérialisée.

À ce jour, le Défenseur des droits n'a pas connaissance de circulaires ou instructions ministérielles qui auraient été publiées concernant le fonctionnement des PAN et du CCC ou l'accès à la solution de substitution.

B. DES SERVICES D'ACCOMPAGNEMENT TROP LIMITÉS

LE CENTRE DE CONTACT CITOYEN

Aux termes de l'arrêté du 1^{er} août 2023, l'office de ce service consiste à assister l'utilisateur dans le dépôt de sa demande, à le renseigner sur le suivi de son dossier, à identifier les anomalies et à les transmettre à la direction générale des étrangers en France. Lorsque ce signalement a permis de trouver ou de développer une solution, il en informe l'utilisateur.

La fiche sur l'accompagnement numérique des étrangers en France du 20 août 2021 précise qu'il assure un premier niveau de réponse. L'assistance au dépôt consiste en une « aide au clic » : le CCC n'a pas vocation à délivrer une information de fond sur le droit au séjour.

Il ne peut pas non plus résoudre ou contourner lui-même des blocages informatiques rencontrés par l'utilisateur, faute de disposer de prérogatives informatiques suffisantes.

Le Défenseur des droits constate, au travers des réclamations qu'il traite, que les suites données par le CCC aux saisines des usagers via le formulaire de contact sont souvent peu satisfaisantes.

EXEMPLE

Madame R, ressortissante malgache, a déposé une demande de renouvellement de titre de séjour au cours du mois de juillet 2023. Un mois plus tard, l'agent chargé de l'instruction de son dossier lui a demandé – via l'ANEF – de fournir un certain nombre de pièces complémentaires.

Madame R a mis quelques jours à rassembler les documents demandés. Lorsqu'elle s'est rendue sur son espace personnel, elle ne pouvait plus accéder à sa demande de titre de séjour et donc verser les pièces.

Elle a contacté alors par écrit le Centre de contact citoyen qui n'a pas tenu compte du problème exposé et l'a renvoyée vers son espace personnel sur l'ANEF. Sans solution, Madame R a décidé de transmettre les pièces complémentaires par courrier recommandé avec accusé de réception à la préfecture. Cependant, les documents ont beau avoir été réceptionnés avant l'échéance du délai de 30 jours qui lui avait été accordé, le dossier de Madame R a finalement été clos au motif qu'elle n'aurait pas envoyé les documents demandés.

Elle a donc été contrainte de reprendre toute la procédure depuis le début, alors que son titre arrivait à expiration moins d'un mois après. Venant tout juste de commencer un nouveau travail, elle a craint des répercussions sur sa vie personnelle et professionnelle si sa situation ne se résolvait pas rapidement.

Elle a finalement été convoquée en préfecture une semaine après l'échéance de son titre, ce qui lui a permis de verser les pièces complémentaires sollicitées et de se voir remettre un récépissé.

En effet, même lorsque la situation de blocage rencontrée est précisément exposée par l'utilisateur et illustrée par des captures d'écran, il n'est pas rare que des échanges se prolongent pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, sans que le CCC atteste de l'impossibilité de déposer une demande en ligne.

Le Défenseur des droits constate notamment que les téléconseillers procèdent parfois à de nombreuses reformulations sans paraître comprendre réellement quel type de problème rencontre l'utilisateur, y compris lorsqu'il s'agit de blocages récurrents.

Or, en n'attestant pas explicitement du blocage technique rencontré, le CCC limite la possibilité pour l'utilisateur d'accéder à la solution de substitution sans passer par le PAN. Ensermer son intervention dans un délai au-delà duquel il doit attester de l'existence d'un blocage pourrait permettre de lever ce frein.

Enfin, il convient de relever que l'identité même du CCC est source de confusion pour les usagers. Une partie d'entre eux considère qu'il s'agit de l'administration derrière l'ANEF, qui instruirait les demandes de titres de séjour déposées via ce téléservice. D'autres pensent – induits en erreur par la mention « DGEF » dans l'adresse électronique utilisée par le CCC – qu'il s'agit d'un service de la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur. D'autres enfin – et cette confusion porte particulièrement à conséquences – estiment que via le formulaire de contact, c'est à la préfecture compétente qu'ils s'adressent. De ce fait, ils ne songent pas à doubler leurs démarches auprès du CCC de messages à l'attention de la préfecture, laquelle n'a par conséquent pas connaissance du problème qu'ils rencontrent et ne peut les orienter vers la solution de substitution.

De façon générale, l'information délivrée par le CCC paraît insuffisante faute d'une formalisation de cet aspect de sa mission.

Les usagers font par ailleurs de plus en plus état de difficultés à le joindre par téléphone ou de réponses tardives par courriel, qui pourraient s'expliquer par un dimensionnement qui ne lui permet plus de faire face au volume de saisines dont il fait quotidiennement l'objet.

LES POINTS D'ACCUEIL NUMÉRIQUE

Selon une étude de l'ANCT, du CREDOC et de l'Université Rennes 2, 16 millions de personnes sont éloignées du numérique en France, soit un tiers de la population résidant en France de plus de 18 ans³⁷. En 2019, l'INSEE³⁸ chiffrait à 17 % de la population résidant en France la part des personnes concernées par l'illectronisme, et 12 % des individus de 15 ans ou plus résidant en France, hors Mayotte, ne disposaient d'aucun accès à internet depuis leur domicile, quel que soit le type d'appareil. Cette part atteignait 50 % pour les personnes âgées de 75 ans et plus, et 34 % pour les personnes sans diplôme.

C'est avant tout à ces publics que s'adressent les points d'accueil numérique.

Ces derniers assurent en premier lieu un rôle de médiation numérique : ils disposent d'ordinateurs et de scanners que des agents aident les usagers à utiliser lorsque cela s'avère nécessaire, pour leur permettre de réaliser la démarche dématérialisée qu'ils ne peuvent réaliser seuls.

Ils ont également pour mission d'apporter une aide à la qualification de la demande.

Alors que ce dispositif a été rendu obligatoire par instruction à compter de novembre 2021, puis par l'arrêté du 1^{er} août 2023, une part non négligeable des délégués territoriaux du Défenseur des droits – consultés au sujet de l'ANEF en avril 2024 – n'avaient pas connaissance de l'existence d'un PAN dans la préfecture ou sous-préfecture auprès de laquelle ils interviennent régulièrement. D'autres ont précisé que le PAN de leur préfecture avait été fermé pendant plusieurs mois.

Les conclusions d'une enquête menée au cours du printemps 2024 par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) auprès de travailleurs sociaux confirment cette faible notoriété du dispositif puisque 47 % des 485 répondants ne savaient pas si la préfecture auprès de laquelle ils intervenaient disposait d'un PAN compétent en matière de séjour des étrangers³⁹. Une répondante indique d'ailleurs que ce sont les services du Défenseur des droits qui l'ont informée de la possibilité de solliciter le PAN⁴⁰.

Si le fait que les délégués du Défenseur des droits ou les travailleurs sociaux n'ont pas connaissance de l'existence d'un PAN compétent pour le séjour des étrangers ne signifie pas nécessairement que ce service n'existe pas, il révèle à tout le moins un défaut de visibilité de ce dispositif. Il est d'ailleurs parfois très compliqué, voire impossible, de trouver les informations relatives au PAN sur certains sites internet préfectoraux, alors même que l'arrêté du 1^{er} août 2023 impose aux préfets de prévoir deux modalités d'accès distinctes à ce service.

Par ailleurs, le fait que les PAN soient très souvent opérés exclusivement par des volontaires en service civique⁴¹ ne permet pas à ces services de remplir de façon satisfaisante leur mission d'aide à la qualification de la demande, voire d'appui à la constitution du dossier, faute pour ces volontaires de disposer, malgré leurs connaissances et leur implication à titre individuel, des compétences juridiques suffisantes.

La fiche du 20 août 2021 prévoyait d'ailleurs que cette partie des missions soit assurée par des agents des services chargés des étrangers.

Dans ces conditions, l'exclusion des démarches de demandes de titres de séjour du bouquet de services pouvant donner lieu à un accompagnement par France services⁴² est particulièrement regrettable puisque, de ce fait, les usagers étrangers en difficulté avec le numérique ne peuvent bénéficier, pour leurs démarches en matière de droit au séjour, du maillage territorial important assuré par les 2 700 France services labellisés au 8 décembre 2023.

Seuls les PAN ouverts dans les préfectures et les sous-préfectures⁴³ traitant des demandes de titres de séjour leur sont donc accessibles à cette fin, selon des modalités bien plus strictes. Il convient à ce propos de rappeler qu'*a contrario*, les démarches préfectorales relatives à l'immatriculation des véhicules, aux permis de conduire (y compris à l'échange de permis étrangers), aux cartes d'identité et aux passeports peuvent être réalisées avec l'appui des PAN et de France services.

Cette décision induit une différence de traitement qui s'opère au détriment d'usagers tenus de réaliser des démarches qui comptent parmi les plus lourdes auxquelles des particuliers doivent se soumettre, et qui ont fréquemment besoin d'appui pour les mener à bien.

Comme le Défenseur des droits l'a déjà signalé dans le cadre d'un avis au Parlement d'avril 2021⁴⁴, faute d'une offre publique de médiation numérique suffisante, la charge de cette mission se reporte sur les travailleurs sociaux, les associations et les avocats.

Le Défenseur des droits relève également que l'arrêté du 1^{er} août 2023, en subordonnant l'accès à la solution de substitution au constat par la préfecture de l'impossibilité technique du dépôt de la demande, a introduit une certaine confusion dans l'office du PAN. En effet, le PAN étant généralement le seul service auprès duquel l'étranger dont la demande relève de l'ANEF peut se rendre physiquement, c'est à lui qu'il incombe de constater ce blocage. De ce fait, les PAN reçoivent désormais deux types de publics : les personnes en situation d'illectronisme ou ne disposant pas du matériel informatique nécessaire à la réalisation de leurs démarches, et les personnes qui sont en mesure de réaliser seules ces démarches mais doivent se rendre au PAN en raison d'une défaillance du téléservice. Ce second public n'a pas réellement l'usage du PAN – d'autant que les agents des PAN, comme ceux du CCC, ne paraissent pas disposer de profils d'accès aux logiciels dédiés leur permettant de résoudre ou contourner des blocages techniques – mais se trouve contraint de s'y rendre, limitant de fait le nombre de créneaux disponibles pour les personnes qui ont besoin d'un réel accompagnement.

La difficulté d'accès au PAN est d'ailleurs fréquemment relevée par les services du Défenseur des droits, et notamment par ses délégués. La Cour des comptes note également, dans son rapport de novembre 2023 relatif à la capacité d'action des préfets⁴⁵, que la prise de rendez-vous au PAN ne peut parfois s'effectuer que par internet, « *ce qui conduit à douter de l'intérêt même du service* ».

Cet accès complexe au PAN dans certains départements semble en outre accentué par la confusion de ses missions induite par l'arrêté de 2023. En effet, certaines préfectures subordonnent l'accès au PAN à une saisine préalable du CCC, ce qui n'est pas logique dans une optique de médiation numérique : lorsque les personnes sont dépourvues d'outils informatiques ou ne peuvent les utiliser, il ne paraît pas pertinent d'opérer un tel filtre, d'autant qu'il s'inscrit dans le cadre d'une procédure préalable au dépôt d'une demande déjà empêchée, souvent depuis plusieurs semaines.

Ensuite, pour certaines personnes isolées et en incapacité d'utiliser le numérique, l'office du PAN est insuffisant : si tant est que la personne ait connaissance de son existence, puisse y accéder, et soit en capacité de communiquer une adresse électronique, ce qui est loin d'être toujours le cas, cette solution ne règlera que le problème du dépôt. Les PAN n'ont actuellement pas vocation à prendre connaissance des notifications émises *via* l'ANEF postérieurement au rendez-vous de l'utilisateur et à le recontacter à ce sujet, qu'elles concernent des demandes de pièces complémentaires, la mise à disposition d'une attestation dématérialisée, ou une invitation à prendre rendez-vous pour une remise de titre.

Pour ces personnes, seul un dépôt au guichet serait de nature à garantir l'effectivité de leurs droits. Or, dès lors qu'elles ne peuvent démontrer qu'elles rencontrent un blocage technique lié au fonctionnement de l'ANEF, elles ne relèvent pas de la solution de substitution au sens de l'arrêté du 1^{er} août 2023.

Une extension du champ de la solution de substitution paraît également nécessaire pour les personnes détenues. Le droit d'accéder à internet ne leur étant pas garanti à ce jour, ces personnes ne peuvent réaliser des démarches administratives en ligne de façon autonome, et les services d'insertion et de probation ne sont pas toujours en mesure de consacrer le temps nécessaire à ces démarches. Une extraction pour un dépôt de la demande au point d'accueil numérique ne paraît pas non plus être une solution appropriée, au regard des moyens humains et financiers nécessaires, et

ne réglerait pas la question du suivi du dossier. Le Défenseur des droits relève toutefois que si les détenus pouvaient accéder à internet, la dématérialisation pourrait constituer une avancée les concernant, en leur permettant de réaliser leurs démarches administratives de façon autonome.

Enfin, tout comme pour le CCC, l'articulation entre le PAN et la solution de substitution mériterait d'être explicitée, puisque l'arrêté ne précise pas ce que doit concrètement faire l'agent du PAN lorsqu'il constate un blocage. Il aurait notamment paru souhaitable qu'un modèle d'attestation de blocage soit publié et qu'il soit spécifié dans l'arrêté qu'une telle attestation doit être délivrée par le PAN dès lors que ce service n'a pas permis à l'utilisateur de déposer sa demande.

Par ailleurs, si certains PAN semblent remettre immédiatement une convocation aux usagers bloqués, cette pratique n'est pas généralisée. Ainsi, les délégués du Défenseur des droits interrogés font état de PAN qui réorientent vers le CCC, y compris lorsque celui-ci a déjà été mobilisé, ou qui invitent la personne à contacter ultérieurement la préfecture sans nécessairement leur communiquer d'informations précises leur permettant d'accéder à la solution de substitution. Certains délégués précisent en outre que les agents des PAN renvoient parfois les usagers vers leurs permanences. Or les délégués du Défenseur des droits, qui interviennent en médiation pour résoudre des litiges, n'ont pas vocation à constituer un préalable supplémentaire à l'accès à la solution de substitution.

UNE SOLUTION DE SUBSTITUTION FANTÔME

À défaut de précision dans l'arrêté du 1^{er} août 2023 concernant les modalités selon lesquelles le CCC ou le PAN doivent constater la persistance du blocage, ces services ne remplissent généralement pas cette fonction. Il en résulte une entrave au droit de l'utilisateur d'accéder à la solution de substitution.

Par ailleurs, si l'arrêté définit précisément ce en quoi consiste cette solution de substitution, il laisse le soin aux préfets d'en définir les voies d'accès.

Or, les modalités de prise de rendez-vous au guichet pour un dépôt de demande de titre de séjour hors ANEF ne figurent que sur une minorité de sites internet préfectoraux, si bien que les usagers ne disposent généralement pas des informations nécessaires pour faire valoir ce droit. À cet égard, ajouter à l'architecture des sites préfectoraux un module dédié à l'accès à la solution non dématérialisée pourrait permettre une meilleure information des usagers.

Deux ans après la décision du Conseil d'État, il reste difficile d'évaluer l'effectivité de cette solution de substitution. Cependant, le fait que les services du Défenseur des droits, et tout particulièrement ses délégués, soient quotidiennement saisis de réclamations de personnes ne parvenant à déposer leur demande sur l'ANEF en raison d'un dysfonctionnement de ce téléservice tend à indiquer que le dépôt hors ANEF demeure très difficile d'accès.

Avant d'intervenir auprès des services préfectoraux, le Défenseur des droits s'attache à vérifier que l'utilisateur a saisi le PAN ou le CCC du problème qu'il rencontre. Or, dans la plupart des cas, cette démarche préalable a bien été réalisée, sans pour autant que la personne ait été invitée à prendre rendez-vous au guichet pour déposer son dossier. Dans bien des cas, la personne a pourtant sollicité la préfecture en ce sens.

Le dispositif, dans sa globalité, est trop peu connu et compris des usagers, faute d'avoir fait l'objet d'une information suffisante de la part du ministère et des préfectures. Sa mise en œuvre est également très inégale selon les préfectures.

Dans son rapport faisant suite à l'enquête menée auprès de travailleurs sociaux, la Fédération des acteurs de la solidarité indique ainsi que seul un très faible nombre de répondants ont pu obtenir de la préfecture qu'une personne qu'ils assistaient dépose sa demande au guichet ou par voie postale. Plus de 70 % des répondants indiquaient que la préfecture saisie ne faisait que rarement ou jamais droit à leurs demandes d'accès à la solution de substitution⁴⁶.

Compte tenu de la nature de cette procédure qui, aux termes du décret du 22 mars 2023, n'est mobilisable qu'à titre subsidiaire lorsque l'utilisateur a déjà tenté de réaliser une démarche administrative qui s'est avérée impossible, il paraît nécessaire de faire montre d'une certaine souplesse dans sa mise en pratique. Le ministère pourrait par exemple donner instruction aux préfectures d'ouvrir droit à la solution de substitution dès transmission par l'utilisateur d'une capture d'écran illustrant l'obstacle rencontré, sans faire du constat du blocage informatique par le CCC un préalable obligatoire.

À défaut, la lourdeur de la procédure ne permet pas de garantir un accès normal au service public et un exercice effectif de leurs droits par les usagers puisque, dans les faits, plusieurs mois peuvent s'écouler entre le blocage et la résolution de celui-ci ou le dépôt effectif de la demande.

À cet égard, il convient de préciser que les saisines du Défenseur des droits ou du juge des référés du tribunal administratif, qui sont des voies de médiation et de recours essentielles, demeurent trop souvent un préalable nécessaire à l'octroi d'un rendez-vous en préfecture.

À ceci s'ajoutent des conséquences supplémentaires telles que l'obligation de s'acquitter de droits de régularisation non négligeables en raison d'un dépôt tardif de demande de titre, alors même que l'utilisateur s'est montré diligent et que la préfecture est informée du fait que le retard est exclusivement dû à la défaillance de la plateforme.

EXEMPLE

Madame J, ressortissante chinoise, a voulu déposer une demande de renouvellement de son titre de séjour « étudiant » pour achever son doctorat mais cette procédure n'est pas disponible sur son espace personnel ANEF. Il y est indiqué qu'un titre de séjour est disponible en préfecture. Il s'agit, selon toute vraisemblance, de son titre précédent, pour lequel un agent de la préfecture a omis d'indiquer la date de remise dans le système d'information.

Madame J en a informé immédiatement par courriel la préfecture, mais celle-ci n'a pas tenu compte de la problématique exposée et s'est bornée, dans un premier temps, à la renvoyer vers l'ANEF.

Elle a pris alors rendez-vous au PAN, qui n'a pu que constater la situation de blocage.

Recontactés par Madame J, les services préfectoraux l'ont ensuite invitée à se rendre sur la plateforme « démarches simplifiées » afin de suivre une procédure qui ne correspond pas à sa situation. Puis, constatant que son titre précédent était arrivé à échéance depuis plusieurs mois, l'agent instructeur interrogé lui a conseillé de retourner dans son pays d'origine pour solliciter un nouveau visa de long séjour. Elle a également été orientée vers une admission exceptionnelle au séjour.

Malgré une situation de blocage constatée par le point d'accueil numérique, selon la procédure définie par l'arrêté d'août 2023, il n'a jamais été fait droit à sa demande de bénéficier de la solution de substitution pour déposer son dossier directement au guichet de la préfecture.

En situation irrégulière depuis plusieurs années, et des études sur le point de s'achever, Madame J a désormais renoncé à faire valoir son droit au renouvellement de son titre. Elle s'est finalement résolue à solliciter une régularisation à la discrétion du préfet pour espérer voir enfin sa situation administrative rétablie.



Les constats qui précèdent révèlent que, dans sa version actuelle, l'ANEF souffre de nombreuses carences qui exposent ses usagers à de graves atteintes aux droits fondamentaux : au-delà de la précarité administrative qu'elle engendre, elle contribue plus généralement à la précarité économique et sociale des étrangers présents sur le territoire (pertes d'emploi ou d'opportunités professionnelles, ruptures de droits sociaux, difficultés à se loger, etc.), en les éloignant de leurs droits.

Ces conséquences se trouvent par ailleurs accentuées par l'insuffisance des solutions d'accompagnement et de substitution qui doivent être mises en place pour garantir l'accès effectif au service intégralement dématérialisé que constitue l'ANEF.

Ainsi, l'ampleur et la gravité des atteintes subies imposent l'adoption de **mesures urgentes**, afin de garantir l'accès de toutes et tous au service public quelles que soient leur situation personnelle et les difficultés rencontrées par l'administration sur le plan purement technique.

RECOMMANDATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Indépendamment des évolutions de la législation (augmentation de la durée des titres et simplification de leurs conditions de renouvellement) qui réduiraient le nombre de demandes de renouvellements que les préfectures doivent instruire chaque année – qui ne sont pas l'objet du présent rapport – la Défenseure des droits formule ici des recommandations visant à répondre aux constats formés dans le cadre de ce bilan de la mise en œuvre de l'ANEF. Sans remettre en cause le principe même de l'ouverture d'une voie dématérialisée pour le dépôt des demandes de titres de séjour, ces recommandations mettent en avant les modifications qui s'imposent pour faire de l'ANEF un véritable outil de simplification au service de ses usagers. Dans cette perspective, les recommandations, qu'elles soient générales, juridiques ou techniques, cherchent à améliorer le dispositif et son fonctionnement.

RECOMMANDATIONS VISANT À CONSACRER LE DROIT À UN ACCÈS AUX DEMANDES DE TITRES OMNICAL POUR TOUTES ET TOUS

Dans le droit fil des analyses développées dans les rapports précités consacrés à la dématérialisation, publiés en 2019 et en 2022, et aux droits des usagers des services publics, publié en 2024, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur d' :

RECOMMANDATION 1

Intégrer dans le CESEDA une disposition reconnaissant le droit à un accès omnicanal pour toutes et tous, c'est-à-dire la possibilité de réaliser toute démarche par un canal non dématérialisé, sans condition préalable.

Le Défenseur des droits souligne que, dans le cadre du droit à un accès omnicanal pour toutes et tous :

- Les **solutions intégralement dématérialisées** doivent représenter un gain pour les usagers comme pour les agents en charge du service ;
- La mission d'accompagnement des usagers, incluant l'identification du canal le plus approprié au regard de leur situation personnelle (compréhension des outils, possibilité d'y accéder effectivement, etc.), doit être assurée par les préfectures, prioritairement par le biais des **points d'accueil numérique (PAN)**. Pour faire face à l'importance des demandes, cette action des PAN devrait être complétée par **l'accompagnement des démarches liées au séjour dans les Espaces France services** ou au sein de dispositifs équivalents.

Le Défenseur des droits considère que, pour que ce droit soit pleinement garanti aux ressortissants étrangers, il serait souhaitable que le législateur le consacre par l'adjonction d'une disposition législative intégrée au CESEDA.

Le Défenseur des droits relève également que l'effectivité de l'accès au service public, quels que soient les canaux mis en place, est tributaire de la qualité de l'information donnée aux usagers. À cet égard le Défenseur des droits **recommande au ministère de l'intérieur de :**

RECOMMANDATION 2

Demander aux préfectures de **modifier leurs sites internet** afin d'améliorer l'information diffusée aux usagers sur les modalités de dépôt des demandes de titres et de les mettre à jour régulièrement.

Les sites internet des préfectures devraient permettre aux usagers d'identifier rapidement :

- **Les différentes voies de dépôt ouvertes** pour chaque demande de titre de séjour et **les délais dans lesquels les demandes doivent être effectuées** ;
- **La voie de dépôt la mieux adaptée à leur situation**, en exposant clairement les prérequis de chaque voie de dépôt (outillage informatique, possession d'une adresse électronique, etc.) et les avantages qui peuvent en être attendus (limitation des déplacements physiques, maintien d'une information par des voies non-dématérialisées, délais de traitement optimisés, etc.).

Afin d'assurer la meilleure lisibilité des informations et d'éviter la mauvaise orientation des usagers, il importe également que les préfectures veillent à la **mise à jour régulière** des informations diffusées sur leurs sites, en supprimant celles qui sont obsolètes.

S'agissant des **procédures relevant de l'ANEF**, la Défenseure des droits recommande au ministère de l'intérieur de :

RECOMMANDATION 3

Prendre en charge la rédaction d'une rubrique uniformisée et régulièrement mise à jour répertoriant toutes les procédures concernées, **qui apparaîtrait sur l'ensemble des sites préfectoraux.**

RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE DE L'ANEF

Concernant l'économie générale de l'ANEF, la Défenseure des droits recommande au ministère de l'intérieur de :

RECOMMANDATION 4

Modifier le téléservice afin qu'il permette aux usagers de :

- 4-a. réaliser simultanément plusieurs démarches**, y compris le dépôt de plusieurs demandes de titres de séjour sur différents fondements ;

- 4-b. rectifier une demande, la compléter** – y compris avec des pièces volumineuses ou non sollicitées – **ou l'annuler** ;

- 4-c. bénéficier d'un accès facilité et prioritaire** à un canal non dématérialisé **lorsqu'ils sont confrontés à un blocage persistant au cours de l'instruction** d'une demande déposée via l'ANEF ;

- 4-d. conserver un historique complet** des demandes successives ainsi que – pendant toute la durée d'instruction d'une demande – des documents et informations transmises, des messages de l'administration, et des attestations dématérialisées (en maintenant une possibilité de les télécharger) ;

- 4-e. modifier** rapidement, après vérification d'identité, **l'adresse électronique liée au compte ANEF** ;

- 4-f. se voir délivrer une information précise sur l'avancement de l'instruction de leur demande.**

La Défenseure des droits recommande également au ministère de l'intérieur de :

RECOMMANDATION 5

Modifier le téléservice afin d'en faire un **outil de priorisation performant au service des agents instructeurs**, en facilitant la connaissance et la prise en compte des situations urgentes, et de **leur ouvrir des prérogatives accrues** leur permettant de :

- 5-a.** lever autant que possible les blocages techniques ;

- 5-b.** rééditer les attestations provisoires de séjour lacunaires ou comportant une mention erronée ;

- 5-c.** conserver une prise sur les traitements automatisés mis en place (réponses types, clôtures automatiques), de façon à pouvoir les annuler en cas de besoin ;

- 5-d.** rouvrir les dossiers clos lorsque cela s'avère nécessaire.

La Défenseure des droits recommande également au ministère de l'intérieur d' :

RECOMMANDATION 6

Organiser des **consultations récurrentes** des utilisateurs de l'ANEF que sont les représentants des usagers, les agents instructeurs et leurs responsables.

De telles consultations paraissent absolument nécessaires à l'identification des difficultés pratiques en amont du déploiement d'une nouvelle fonctionnalité, et des fonctionnalités qu'il convient de développer en priorité.

Elle estime également nécessaire de prendre toutes les mesures propres à assurer l'information régulière du CCC et des préfectures par le ministère de l'intérieur, pour leur signaler les bugs récurrents non encore résolus et les inviter à orienter systématiquement et sans délai les personnes qui y sont confrontées vers la solution de substitution.

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER LES GARANTIES OFFERTES PAR LES DOCUMENTS PROVISOIRES DE SÉJOUR DÉMATÉRIALISÉS

S'agissant des documents provisoires de séjour dématérialisés, la Défenseure des droits recommande d' :

RECOMMANDATION 7

Améliorer le régime des documents de séjour dématérialisés pour mieux garantir les droits qui s'y attachent en :

- 7-a. **mettant en œuvre le renouvellement automatique des attestations de prolongation d'instruction ;**
- 7-b. procédant à la modification de l'article R.431-15-1 du CESEDA afin de donner aux préfectures la possibilité de délivrer des attestations de prolongation d'instruction d'une durée de **six mois** pour tout type de demande ;
- 7-c. faisant systématiquement figurer sur chaque **attestation de prolongation d'instruction ou de décision favorable** le type de titre de séjour sollicité ou accordé, ainsi que l'article du CESEDA

correspondant et l'autorisation de travailler qui s'y attache le cas échéant, et d'automatiser ce processus ;

- 7-d. modifiant les articles R.431-15-1 et/ou 2 du CESEDA afin de préciser que **l'attestation de décision favorable** emporte les mêmes droits que le titre de séjour dont elle précède la remise ;
- 7-e. procédant à la réécriture de l'article R.431-15-2 sur le modèle de l'article R.431-14 relatif aux cas dans lesquels les récépissés autorisent leur titulaire à travailler ;
- 7-f. prévoyant que toute personne ayant sollicité le renouvellement de son titre de séjour avant l'expiration du précédent, y compris au-delà du délai réglementaire, doit se voir délivrer une attestation de prolongation d'instruction dès l'expiration de son titre ;
- 7-g. créant, pour les personnes sollicitant la régularisation de leur situation administrative, une **attestation dématérialisée** délivrée après vérification de la complétude du dossier et conférant les mêmes droits que les actuels récépissés de première demande de titre de séjour ;
- 7-h. **faisant adopter toute mesure de coordination nécessaire** – notamment de l'article D.512-1 du code de la sécurité sociale, de l'arrêté du 10 mai 2017 pris en application de l'article R.111-3 du même code, de l'arrêté du 31 juillet 2015 fixant la liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte – afin que les attestations dématérialisées ouvrent effectivement les mêmes droits que les récépissés délivrés pour des titres de séjour de même nature.

Dans la même perspective, la Défenseure des droits souligne la nécessité de **poursuivre les efforts d'information** à destination de l'ensemble des personnes publiques et privées (administrations, organismes sociaux, bailleurs sociaux, fédérations d'employeurs, etc.) ayant à connaître du droit au séjour des personnes afin que ces dernières puissent jouir pleinement de leurs droits.

RECOMMANDATIONS VISANT À APPORTER DES RÉPONSES ADAPTÉES POUR LES PERSONNES VULNÉRABLES OU CONFRONTÉES À DES SITUATIONS SPÉCIFIQUES

Au regard des constats dressés sur les difficultés auxquelles sont confrontés certains usagers placés dans des situations spécifiques ou particulièrement vulnérables, la Défenseure des droits recommande de :

RECOMMANDATION 8

Régler les difficultés rencontrées par **les bénéficiaires d'une protection internationale (BPI)** en :

- 8-a.** modifiant les articles R.431-15-3 et 4 du CESEDA afin de mentionner la possibilité de leur délivrer une attestation de décision favorable ;
- 8-b.** s'assurant qu'une fois majeures, les personnes s'étant vu accorder une protection durant leur minorité puissent effectivement déposer leur demande de titre de séjour via l'ANEF ;
- 8-c.** garantissant que les membres de familles des BPI soient également tous en mesure de solliciter leur titre via l'ANEF, qu'ils disposent ou non d'un numéro étranger, et que la délivrance d'un document provisoire de séjour ne soit pas subordonnée à l'obtention d'un titre de séjour par la personne bénéficiaire de la protection ;
- 8-d.** donnant instruction aux préfetures, dans l'attente de la résolution technique de ces difficultés de dépôt, de mettre en place et communiquer sur une procédure dédiée.

La Défenseure des droits recommande par ailleurs d' :

RECOMMANDATION 9

Apporter un appui spécifique aux victimes de violences sexistes et sexuelles, de traite et de proxénétisme en :

- 9-a.** prévoyant la possibilité pour les usagers de bénéficier en préfecture d'un appui au dépôt du dossier par des agents spécialement formés à

l'accompagnement des victimes de violences sexistes et sexuelles, de traite et de proxénétisme ;

- 9-b.** prévoyant dès le premier niveau de l'arborescence destinée à orienter les usagers dans le choix du titre à demander, un intitulé évoquant clairement les victimes de violences ;
- 9-c.** mettant en place une procédure de vérification d'identité facilement mobilisable par les personnes victimes d'usurpation.

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER L'EFFICACITÉ DES SERVICES SUPPORT ET D'ACCOMPAGNEMENT

Afin de faire du **Centre de contact citoyen** un véritable service support, la Défenseure des droits recommande de :

RECOMMANDATION 10

Faire évoluer les missions du CCC en :

- 10-a.** dotant ses agents de prérogatives leur permettant de lever un maximum de blocages techniques ;

Lorsque ce n'est pas possible, de demander à ses agents :

- 10-b.** d'attester explicitement et dans les meilleurs délais des blocages informatiques rencontrés, le cas échéant en mettant à leur disposition un **document type** annexé à l'arrêté du 1^{er} août 2023 ;
- 10-c.** et de transmettre immédiatement aux usagers les informations relatives aux modalités d'accès à la solution de substitution en fonction de la préfecture concernée. Étant précisé que, lorsque la préfecture a prévu la possibilité d'un envoi postal du dossier, celui-ci pourrait être réalisé dès l'établissement de l'**attestation de blocage** par le CCC sans que l'utilisateur ait à demander ensuite l'accord de la préfecture ;
- 10-d.** modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2023 pour faire du CCC le service à saisir par défaut pour faire constater un blocage informatique.

Pour permettre aux **points d'accueil numérique** de jouer pleinement leur rôle d'accompagnement des usagers éloignés du numérique, la Défenseure des droits recommande de :

RECOMMANDATION 11

Faire évoluer les missions du PAN et à cette fin de :

- 11-a.** repositionner le PAN comme un pur service d'accompagnement des usagers, qui n'a vocation à constater les blocages que par voie d'exception, quand ceux-ci sont découverts au cours d'une aide au dépôt de la demande ;
- 11-b.** d'inscrire dans l'arrêté du 1^{er} août 2023 le droit de prendre rendez-vous au PAN par une voie non dématérialisée, ou d'y accéder sans rendez-vous ;
- 11-c.** de rappeler à l'ensemble des préfectures que l'accès au PAN ne peut être subordonné à une saisine en ligne préalable du CCC ;
- 11-d.** doter le PAN d'un moyen de signaler toute demande déposée par son biais afin de garantir qu'une fois celle-ci enregistrée, un agent instructeur accompagne la personne tout au long de l'instruction de sa demande en lui adressant par exemple les demandes de pièces complémentaires par un canal approprié, en lui transmettant par courrier les attestations dématérialisées, etc. ;
- 11-e.** d'accorder aux préfectures les moyens budgétaires nécessaires pour leur permettre d'affecter à cette mission des agents formés au droit au séjour des étrangers et à la médiation numérique.

RECOMMANDATIONS VISANT À GARANTIR L'ACCÈS AU SERVICE DES PERSONNES QUI NE SONT PAS EN MESURE DE SE DÉPLACER OU BÉNÉFICIENT D'UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DÉDIÉ

S'agissant des personnes qui ne peuvent ni utiliser seules l'outil numérique ni se déplacer au PAN (personnes âgées isolées dépourvues de moyen de transport, personnes dont la maladie ou le handicap entrave les

déplacements, personnes détenues qui n'auraient pas accès à internet, etc.), la Défenseure des droits recommande de :

RECOMMANDATION 12

Doter chaque préfecture d'un service d'accompagnement joignable par téléphone qui soit en mesure d'orienter ces usagers vers la modalité de dépôt la plus appropriée à leur situation.

S'agissant des personnes bénéficiant d'un accompagnement social dédié, la Défenseure des droits recommande de :

RECOMMANDATION 13

Permettre aux structures d'accompagnement identifiées par la préfecture de disposer d'adresses électroniques utilisables pour réaliser des démarches sur l'ANEF pour le compte de plusieurs usagers (ex : ASE, CCAS, associations agréées pour la domiciliation administrative, associations d'aide aux victimes de violences sexistes et sexuelles, de traite et de proxénétisme, etc.).

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER LES MOYENS ALLOUÉS AUX PRÉFECTURES

La Défenseure des droits rappelle que la dématérialisation ne permettra pas à elle seule de rétablir le bon fonctionnement d'un service public saturé, et que seules des dotations supplémentaires en effectifs permettront aux préfectures en difficulté d'accompagner les personnes les plus vulnérables, de traiter dans un délai raisonnable les demandes et ainsi de garantir la continuité et l'effectivité des droits de l'ensemble des usagers.

La Défenseure des droits recommande donc de :

RECOMMANDATION 14

Renforcer durablement les moyens humains affectés aux préfectures.

NOTES

- ¹ Cf. Défenseur des droits, Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 2019 ; Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, 2022.
- ² Dans cette perspective, l'institution a ainsi préconisé, en particulier, d'offrir systématiquement aux usagers la possibilité de choisir réellement leurs modes d'interactions avec les administrations, qu'il s'agisse du guichet, du courrier papier ou du téléphone, afin que le service public s'adapte aux besoins et aux réalités des usagers et non l'inverse. Cette approche permet de conjuguer la dématérialisation des procédures administratives avec les fondements du service public, dont elle revitalise les grands principes que sont la continuité, l'égalité et l'adaptabilité.
- ³ Cf. Défenseur des droits, décision-cadre n°2018-226 du 3 septembre 2018.
- ⁴ À ce sujet, cf. La délivrance des titres d'identité et de circulation - Une crise en voie de règlement, des défis pour l'avenir à traiter, Paris : Cour des comptes, 2024.
- ⁵ À noter que les ressortissants d'États membres de l'UE, de l'Espace économique européen et suisses ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour. Toutefois, s'ils souhaitent en solliciter (notamment pour faciliter leurs démarches vis-à-vis des organismes sociaux), ils sont tenus de le faire via l'ANEF depuis le 28 septembre 2022.
- ⁶ Courrier du 7 juillet 2021.
- ⁷ Arrêté du 13 février 2019 relatif à la validation du visa de long séjour valant titre de séjour, entré en vigueur le 18 février 2019.
- ⁸ Cet arrêté a été complété par les arrêtés des 19 mai 2021, 9 septembre 2021, 29 mars 2022 et 16 septembre 2022.
- ⁹ Voir notamment CE, 10 juin 2020, N° 435594 ; pour une application à un dysfonctionnement de l'ANEF : TA Cergy-Pontoise - 9 janvier 2024 - n° 2316153.
- ¹⁰ Quand bien même cela constitue un motif de refus illégal, le Défenseur des droits est par ailleurs régulièrement saisi de refus de scolarisation opposé au motif que les parents ne justifieraient pas de la régularité de leur séjour en France.
- ¹¹ La dématérialisation des demandes de naturalisation via le module NATALI de l'ANEF ne sera pas traitée ici. Elle a fait l'objet d'un rapport intitulé Devenir français par naturalisation, publié par le Défenseur des droits le 18 février 2022.
- ¹² Rapport annuel de performances pour 2018 de la mission Immigration, asile et intégration, p.34.
- ¹³ C'est le Directeur général des étrangers en France qui est responsable du programme n° 303 Immigration et asile.
- ¹⁴ Certaines préfectures utilisent encore des plannings de rendez-vous pour les remises de titre, et il arrive que ceux-ci soient saturés.
- ¹⁵ Cour des comptes, La conduite des grands projets numériques de l'État, juillet 2020.
- ¹⁶ DINUM, Avis sur le programme « ANEF », 30 janvier 2019
- ¹⁷ Cour des comptes, La conduite des grands projets numériques de l'État, juillet 2020, p.52
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Une personne a par exemple saisi le Défenseur des droits après s'être acquittée de droits de timbre en vue de la délivrance de DCEM alors qu'elle aurait dû en être exemptée compte tenu de sa nationalité. Les services préfectoraux ont indiqué au Défenseur des droits qu'ils avaient connaissance du problème mais n'étaient pas en capacité d'adapter le message à la nationalité des usagers.
- ²⁰ Fédération Nationale Solidarité Femmes, Cimade, Fédération nationale des CIDFF, Femmes de la Terre et Ligue des Femmes Irlandaises pour la Démocratie.
- ²¹ Le dépôt de la demande est possible à tout moment au cours des deux mois précédant l'échéance du titre.
- ²² Selon l'acronyme utilisé par le ministère de l'intérieur.
- ²³ Menace pour l'ordre public ou non-respect des principes de la République.
- ²⁴ Par exemple à destination des employeurs ou des bailleurs sociaux.
- ²⁵ Le point 20 de l'article 1^{er} vise « tout document nominatif, en cours de validité, délivré par la préfecture du lieu de résidence de la personne permettant d'attester que la personne est enregistrée dans l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France ». Une attestation dématérialisée répond à ces critères, tout comme, semble-t-il, une simple attestation de dépôt.
- ²⁶ Défenseur des droits, décision n°2022-061 du 24 février 2022.
- ²⁷ CE, Section, 3 juin 2022, Conseil national des barreaux et La Cimade et autres, n° 452798, A.
- ²⁸ Idem, considérant 9.
- ²⁹ Défenseur des droits, décision n°2020-142 du 10 juillet 2020.
- ³⁰ Citée dans les Conclusions du rapporteur public Laurent Domingo, CE, Section, 3 juin 2022, n°452798.
- ³¹ Cette possibilité était également absente de la Fiche du 20 août 2021.
- ³² Décret n° 2023-65 du 3 février 2023.

- ³³ Arrêté du 3 février 2023 pris pour l'application de l'article 5 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 fixant les modalités d'accueil et d'accompagnement des usagers pour l'accomplissement, par voie électronique, des formalités nécessaires aux demandes relatives à la nationalité française.
- ³⁴ Décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 créant une solution de substitution au téléservice mentionné à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
- ³⁵ Arrêté du 1^{er} 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 ».
- ³⁶ L'arrêté a été publié au JORF n°0179 du 4 août 2023.
- ³⁷ ANCT, CREDOC, Université Rennes 2 CREAD-M@rsouin, La société numérique française : définir et mesurer l'éloignement numérique, 2023.
- ³⁸ INSEE Première, Stéphane Legleye, Annaïck Rolland, n° 1780, octobre 2019.
- ³⁹ Fédération des acteurs de la solidarité, Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée, 16 octobre 2024.
- ⁴⁰ *Ibid*, p.15.
- ⁴¹ « L'animation de ces PAN est souvent confiée à des personnes qui effectuent leur service civique. Elles sont donc présentes pour des durées limitées et la formation doit être renouvelée à chaque nouvelle prise de fonction, ce qui est d'une part chronophage pour les agents titulaires des services d'accueil et, d'autre part, ne permet pas une identification des interlocuteurs par les usagers. », Cour des comptes, La capacité d'action des préfets, novembre 2023.
- ⁴² Cette décision a été rappelée aux préfets et aux responsables de France services par un courrier du 16 mai 2023 des directeurs de l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur.
- ⁴³ En plus des 101 préfectures de département, les sénateurs Agnès CANAYER et Éric KERROUCHE dénombrèrent 233 sous-préfectures dans leur Rapport d'information n° 909 (2021-2022), déposé le 29 septembre 2022, intitulé À la recherche de l'État dans les territoires. Il convient d'y ajouter 6 sous-préfectures ouvertes ou ré-ouvertes en 2023. Celles qui n'instruisent pas de demandes de titres de séjour n'ont pas vocation à ouvrir un PAN dédié à ces démarches.
- ⁴⁴ Défenseur des droits, avis n° 21-03, 28 avril 2021.
- ⁴⁵ Cour des comptes, La capacité d'action des préfets, *op.cit.*
- ⁴⁶ Fédération des acteurs de la solidarité, Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée, 16 octobre 2024, p.17.

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

