

Paris, le 10 juillet 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-142

Le Défenseur des droits,

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

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

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

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

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

Saisi de nombreuses réclamations émanant de personnes étrangères rencontrant d'importantes difficultés pour déposer une première demande de titre de séjour ou une demande de renouvellement de leur titre du fait des procédures dématérialisées imposées par certaines préfectures.

Décide d'adresser plusieurs recommandations au ministre de l'Intérieur ;

Demande au ministre de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations
présentées en application de l'article 25
de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Depuis plus de deux ans, le Défenseur des droits, et en premier lieu ses délégués territoriaux, sont destinataires de nombreuses réclamations émanant de personnes étrangères rencontrant d'importantes difficultés pour déposer une première demande de titre de séjour ou une demande de renouvellement de leur titre du fait des procédures dématérialisées imposées par certaines préfectures.

Le principal problème rencontré par ces personnes est lié à la prise de rendez-vous en ligne à laquelle un nombre croissant de préfets ont décidé de subordonner certaines démarches en matière de séjour des étrangers. Lorsqu'en raison de la saturation des plages horaires ouvertes à la réservation il n'est plus possible de prendre de rendez-vous, les intéressés se trouvent dans l'impossibilité d'accomplir les démarches nécessaires au dépôt d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de leur titre de séjour et ils demeurent ainsi dans une situation précaire, voire irrégulière.

Au-delà de la prise de rendez-vous, d'autres procédures dématérialisées concernant le séjour rendent complexe l'accès au droit des personnes étrangères.

Ces difficultés, déjà endémiques dans certains départements, ont encore été considérablement aggravées par la fermeture puis la réouverture très progressive des guichets préfectoraux décidées à compter du mois de mars 2020 en réaction à la crise sanitaire.

C'est pourquoi, après avoir dressé un constat portant sur la situation des personnes étrangères confrontées à des difficultés d'accès aux préfectures en raison de procédures dématérialisées (I), le Défenseur des droits a procédé à une analyse du cadre juridique dans lequel s'inscrit la problématique générale de la prise de rendez-vous en ligne obligatoire en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour en préfecture (II). Il formule en conséquence des recommandations visant à garantir un fonctionnement normal du service public préfectoral lorsque celui-ci recourt à des procédures dématérialisées (III).

1. Un constat ancien

Le constat général du Défenseur des droits (A) doit être complété par des observations portant sur la période qui a débuté le 17 mars 2020 - date de la fermeture des guichets des préfectures en raison de la crise sanitaire -, puis s'est poursuivie à compter du 15 juin 2020 par une réouverture progressive de ceux-ci, et se prolongera enfin jusqu'à ce que les préfectures aient pu rattraper les retards accumulés durant cette période d'activité réduite (B).

A. Un constat qui tend à se généraliser

1) Les difficultés observées par le Défenseur

Un nombre croissant de préfectures a fait le choix de subordonner certaines démarches en matière de séjour des étrangers - principalement les titres de séjour et la naturalisation - à la prise d'un rendez-vous *via* une plateforme dédiée intégrée à leur site internet.

Les réclamations que reçoit le Défenseur des droits sont le plus souvent le fait de personnes qui se connectent à plusieurs reprises sur la plateforme et constatent systématiquement qu'aucun horaire de rendez-vous n'est plus disponible. Il arrive fréquemment que ces personnes sont contraintes de se connecter chaque jour pendant plusieurs semaines voire pendant plusieurs mois avant d'obtenir un rendez-vous.

Or, c'est seulement à l'issue de ce rendez-vous que les intéressés qui ont déposé un dossier complet peuvent obtenir un récépissé. Ces procédures dématérialisées aboutissent donc à ce que des étrangers, bien que disposant de l'ensemble des éléments leur permettant de déposer une demande de titre de séjour, se retrouvent en situation irrégulière ou soient maintenues dans cette situation.

- **Un constat très partagé**

Dans son rapport du 9 mai 2016 consacré aux Droits fondamentaux des étrangers en France, le Défenseur des droits avait déjà identifié ce problème, sur lequel il a notamment eu l'occasion de revenir dans le cadre d'un autre rapport : *Dématérialisation et inégalité d'accès au service public* publié le 17 janvier 2019.

À la veille de l'entrée en vigueur des mesures de confinement, il était par exemple devenu quasiment impossible d'obtenir un rendez-vous pour déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour dans des départements de région parisienne.

Ces difficultés n'affectaient toutefois pas uniquement les personnes en situation irrégulière désireuses d'être admises au séjour. Dans un des départements, par exemple, de nombreux conjoints de Français ne parvenaient pas à obtenir de rendez-vous depuis plusieurs mois pour le renouvellement de leur titre de séjour.

Ce constat dressé par les délégués du Défenseur des droits correspond à celui réalisé par les associations, les avocats et les travailleurs sociaux qui le saisissent très régulièrement à ce sujet.

L'institution a également été saisie ou informée de l'existence de difficultés du même ordre dans un certain nombre d'autres départements où la situation s'était améliorée avant le 17 mars, d'autres, où des plages horaires de rendez-vous étaient insuffisamment disponibles pendant plusieurs mois.

Les données collectées par le robot de la Cimade¹ - qui consulte toutes les heures les rendez-vous disponibles pour chaque préfecture - permettent une confirmation statistique de ces multiples remontées de terrain.

L'exemple d'un département de la région parisienne illustre avec force les limites de cette procédure dématérialisée.

La préfecture y a en particulier rendu obligatoire la prise de rendez-vous par voie électronique pour le dépôt de plusieurs types de demandes : renouvellement de tous titres de séjour, admission exceptionnelle au séjour et premières demandes de titres de séjour pour soins². Dans certains arrondissements, de tels rendez-vous sont également obligatoires pour déposer

¹ <https://aguichetsfermes.lacimade.org>

² Dans sa décision n°2019-266 du 13 novembre 2019 le Défenseur des droits a déjà analysé les difficultés de prise de rendez-vous auprès du service des naturalisations de la préfecture de Seine-Saint-Denis.

une demande de titre de voyage pour réfugié ou de document de circulation pour étranger mineur (DCEM).

Les réclamations adressées au Défenseur des droits et à ses délégués territoriaux attestent du fait que la préfecture refuse systématiquement d'accorder des rendez-vous aux personnes qui en font la demande par tout moyen autre que la plateforme dédiée, y compris pour les situations les plus urgentes : rupture de droits, perte d'emploi imminente à défaut de pouvoir réaliser des démarches en vue d'une première délivrance ou d'un renouvellement de titre de séjour, etc.

C'est d'ailleurs le constat du tribunal administratif de M qui, par une formule désormais consacrée, considère que :

« L'absence de possibilité de se connecter à ce site, à défaut de plages horaires suffisantes ouvertes par les services préfectoraux, fait obstacle à toute possibilité de déposer une telle demande de titre. »³

Ce département semble être, depuis la mise en place de cette procédure, celui dans lequel la situation est la plus dégradée, puisque certaines personnes demeurent dans l'incapacité de déposer leur demande d'admission exceptionnelle au séjour pendant plusieurs années⁴.

Pour plus d'un tiers des délégués du Défenseur des droits assurant des permanences dans ce département, les saisines liées à cette problématique représentent plus de 20% de leur activité, alors qu'ils sont amenés à intervenir sur une très grande variété de sujets allant des droits des enfants aux discriminations.

À l'occasion d'un référé récent⁵, la rapporteure publique du Conseil d'État, Madame Mireille Le Corre, a elle aussi dressé un constat accablant concernant les problèmes posés par la prise de rendez-vous en ligne en préfecture. Elle écrivait dans son rapport :

« Cette situation – que nous n'hésitons pas à qualifier d'inacceptable pour la situation des étrangers dans notre pays – ne saurait perdurer. »

Enfin, de façon plus générale, dans un rapport sur « *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* » rendu public le 5 mai 2020⁶, la Cour des comptes note que :

« de nombreuses préfectures, y compris parmi les plus importantes, ne parviennent plus à accueillir les personnes et à instruire les demandes liées à l'immigration dans des conditions satisfaisantes ».

La Cour rappelle à juste titre que les délais de traitement des demandes de titres de séjour communiqués par le ministère de l'Intérieur sont une moyenne nationale et ne prennent pas en compte la période antérieure à l'enregistrement de la demande qui peut n'intervenir qu'après plusieurs rendez-vous. Ainsi, dans les faits, les personnes dépendant

³ Voir par exemple : TA, M, 18 juillet 2019, n°1907173 ; 17 octobre 2019 n°1911188 ; 31 décembre 2019, n°1912648.

⁴ Les rendez-vous visant à déposer une demande de renouvellement de titre de séjour « *vie privée et familiale* », une première demande de titres de séjour pour soins apparaissent également particulièrement difficiles à obtenir.

⁵ CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594, mentionné au recueil Lebon

⁶ [Cour des comptes, Rapport thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 2020.](#)

géographiquement de préfectures ayant rendu obligatoire la prise de rendez-vous en ligne peuvent faire face à des délais réels très nettement supérieurs aux 200 jours annoncés⁷.

- **Des causes de blocage multifactorielles**

Au-delà de la **saturation du dispositif**, d'autres problèmes nés de la dématérialisation de l'accueil en préfecture, sont susceptibles d'être relevés.

D'abord des **problèmes d'ordre technique**, notamment lorsqu'un nouveau téléservice est mis en place. L'exemple de la validation en ligne des visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) apparaît, à ce titre, éloquent.

Les titulaires de ces visas d'installation doivent procéder à leur validation dans un délai de trois mois à compter de la date de leur entrée en France. Or, depuis le 18 février 2019, cette validation doit être effectuée en ligne *via* le site <https://administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr>.

Le Défenseur des droits a été saisi, au cours de l'année 2019, de plusieurs réclamations de personnes se trouvant dans l'incapacité de valider leur VLS-TS *via* la plateforme mise en ligne à cet effet. Les problèmes informatiques ayant engendré ces blocages n'ont pu être identifiés et résolus qu'en fin d'année 2019, voire en début d'année 2020, ce qui signifie qu'un certain nombre de personnes se sont retrouvées en situation irrégulière en raison de ceux-ci.

Il eût suffi qu'une alternative à la procédure dématérialisée soit maintenue⁸ ou instituée pour que ces situations puissent être réglées rapidement. À défaut, ces difficultés ont perduré malgré les démarches entreprises par les intéressés, ainsi que les demandes adressées par le Défenseur des droits à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) - qui administre le site internet hébergeant cette plateforme et répond aux usagers faisant état de difficultés - et à la Direction générale des étrangers en France (DGEF) qui est responsable de ce service.

Il peut s'agir ensuite de problèmes liés aux **usagers concernés**, une part importante de la population sollicitant un titre de séjour ne maîtrisant pas suffisamment le français, notamment à l'écrit, ou ne disposant pas d'ordinateur, voire d'accès à internet sur un téléphone mobile. À cela s'ajoutent les situations de handicap qui peuvent limiter l'accès à ces outils. Dans ces conditions, le nécessaire accompagnement des usagers dans le cadre de ces démarches repose sur les travailleurs sociaux et les bénévoles engagés dans des associations venant au soutien des ressortissants étrangers. Ce travail, qui relève pourtant des préfectures, représente une charge importante pour ces acteurs qui doivent sans cesse se connecter aux sites internet des préfectures pour tenter d'obtenir des rendez-vous pour les personnes qu'ils accompagnent⁹.

On relèvera que des points d'accueils numériques en nombre et dimensions suffisants permettraient à ces personnes - comme c'est déjà le cas dans certaines caisses d'allocations familiales ou caisses primaires d'assurance maladie - d'effectuer ces démarches directement

⁷ Délai maximal pour le traitement d'une première demande de titre de séjour à compter de son enregistrement.

⁸ Cette validation était auparavant effectuée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

⁹ À cela s'ajoutent un certain nombre de difficultés techniques chronophages, telles que le fait pour les travailleurs sociaux de ne pas pouvoir prendre tous les rendez-vous avec leur adresse électronique professionnelle - restriction destinée à lutter contre la revente - et donc de devoir créer de nombreuses adresses électroniques pour pouvoir prendre des rendez-vous pour les personnes qui n'en disposent pas.

en préfecture avec l'assistance d'agents dédiés. Cette solution ne permettrait toutefois pas de lever la difficulté des plages horaires de rendez-vous saturées, d'autant que les personnes ne peuvent se déplacer quotidiennement en préfecture pour réaliser de nouvelles tentatives de prise de rendez-vous.

Là aussi, la portée des difficultés liées à l'instauration de procédures dématérialisées en matière de droit au séjour des étrangers serait considérablement moindre si, comme le recommande de longue date le Défenseur des droits, une procédure alternative était systématiquement proposée.

2) Les enquêtes du Défenseur des droits auprès des préfectures

Depuis 2018, le Défenseur des droits intervient régulièrement auprès des préfets au sujet des difficultés liées à la prise de rendez-vous en ligne.

Ses délégués territoriaux, qui reçoivent les réclamants et tentent de résoudre à l'amiable les problèmes auxquels sont confrontés les usagers du service public, traitent la majorité de ces réclamations.

Toutefois, leur pugnacité et les très bonnes relations que certains d'entre eux entretiennent parfois avec les services préfectoraux sont loin de leur permettre de lever l'ensemble de ces obstacles.

Dans un département d'Ile de France, près de la moitié des délégués du Défenseur des droits constatent que la préfecture répond rarement voire ne répond plus à leurs sollicitations.

Les demandes de réexamens adressées directement par les services centraux du Défenseur des droits aux préfets de ces départements ne sont pas plus suivies d'effet. C'est l'exercice des missions du Défenseur des droits qui est ici remis en cause.

Dans un courrier adressé le 3 octobre 2018 au Défenseur des droits, qui demandait notamment à ce que des rendez-vous soient accordés à plusieurs personnes qui tentaient sans succès d'en obtenir depuis plusieurs mois, le préfet a précisé qu'il ne pouvait :

« déroger au système de dépôt des demandes d'admission exceptionnelles au séjour en accordant des rendez-vous en dehors de la procédure prévue à cet effet, au risque de créer une voie dérogatoire, source de rupture d'égalité entre les usagers. »

Cette formule a également été utilisée à de nombreuses reprises dans des réponses faites à des délégués du Défenseur des droits, mais aussi à tous types de personnes intervenant en faveur d'un étranger se trouvant dans cette situation.

Ainsi, le préfet refuse non seulement de prévoir une voie alternative de saisine de l'administration dont il a la charge, mais considère, en outre qu'ouvrir une telle voie porterait atteinte au principe d'égalité.

Interrogé à plusieurs reprises par le Défenseur des droits sur ses décisions et instructions relatives aux modalités de prise de rendez-vous en matière de séjour, ainsi qu'au dépôt des premières demandes de titre séjour ou de renouvellement de ceux-ci, le préfet n'a pas apporté de réponse, pas plus que sur les mesures prises ou envisagées pour faire cesser les difficultés d'accès au guichet rencontrées par les ressortissants étrangers et assurer un traitement prioritaire des situations les plus urgentes.

Les préfets ont fait part au Défenseur des droits, qui les interrogeait à ce sujet, de difficultés rencontrées par leur administration en matière d'accueil des étrangers.

Un des préfet évoque des complications d'ordre technique imputables à un prestataire informatique qui auraient occasionné une limitation des connexions au module de prise de rendez-vous. Ce problème, qui semble avoir été réglé en début d'année 2019, ne suffit toutefois pas à expliquer la majorité des difficultés rencontrées par les usagers, qui tiennent avant tout à l'inadéquation entre le nombre de rendez-vous disponibles et les besoins de ces derniers.

Un second évoque quant à lui des besoins très difficiles à quantifier pour le ministère de l'Intérieur. Il précise notamment que la délivrance de cartes de séjour pluriannuelles (CSP) n'a pas eu les effets escomptés en termes de gain de temps pour les agents¹⁰, d'abord parce que plusieurs catégories d'étrangers n'y ont pas accès, ensuite parce que les agents doivent désormais consacrer une partie importante de leur temps de travail à des contrôles *a posteriori* pour s'assurer que les détenteurs de CSP en remplissent toujours les conditions.

Il souligne également que le travail à flux tendu et la mobilité importante des agents affectés au service du séjour « *ne permet [...] pas d'envisager une augmentation significative de l'offre de rendez-vous.* »

Ces préfets précisent également que les personnes ont la possibilité de faire part de l'urgence de leur situation et de se voir ainsi directement octroyer un rendez-vous.

Si l'institution de telles procédures constitue un progrès, elles n'en constituent pas pour autant une réelle alternative et leur efficacité dépend très largement du quota de rendez-vous accordés dans ce cadre. De plus, ces procédures dérogatoires conduisent trop souvent à faire peser sur les associations, intervenant sociaux, et délégués du Défenseur des droits la charge d'évaluer l'urgence des situations et d'en convaincre les préfetures, quand cette tâche incombe à l'administration.

La prise en compte de l'urgence de certaines situations devrait donc être intégrée à la procédure de droit commun. Cela est notamment possible lorsqu'un formulaire permet à la personne qui souhaite obtenir un rendez-vous de communiquer des précisions sur sa situation, et en premier lieu la date d'échéance de son titre de séjour lorsqu'il s'agit d'une demande de renouvellement.

Enfin, les rendez-vous sont devenus l'objet d'un trafic qui s'est développé ces dernières années, qui est présenté comme l'une des causes de la saturation des plages horaires proposées. S'il est nécessaire - comme s'y emploient les préfets - de mettre fin à un tel commerce, il convient de rappeler que l'insuffisance de rendez-vous préexistait à ce trafic qui n'en est qu'un symptôme.

B. Une situation post confinement encore plus dégradée

1) Des difficultés durablement amplifiées

- **Cadre juridique**

Dans le contexte des mesures de confinement prises pour endiguer la propagation de l'épidémie du COVID-19 en France, le Défenseur des droits a été saisi d'un très grand nombre de situations de ressortissants étrangers se trouvant privés de toute possibilité de solliciter la

¹⁰ Le Défenseur des droits rappelle qu'il est régulièrement saisi par des personnes qui se voient délivrer des cartes de séjour d'un an alors qu'ils auraient dû se voir remettre une CSP.

première délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour du fait de l'interruption de l'accueil des étrangers en préfecture sans procédure alternative de dépôt des demandes.

Dans un communiqué de presse du 29 mai dernier, le ministre de l'Intérieur indiquait à cet égard que :

« Depuis le début de la crise sanitaire, le Gouvernement s'est attaché à sécuriser les situations des ressortissants étrangers présents régulièrement sur le territoire. »

Les ordonnances n°2020-328 du 25 mars 2020 et n°2020-460 du 22 avril 2020 prolongent en effet de six mois la durée de validité des titres arrivant à expiration entre le 16 mars et le 15 mai 2020 et l'article 15 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a étendu cette mesure aux documents de séjour expirant entre le 16 mai et le 15 juin 2020. Le Défenseur des droits salue l'existence de mesures tout à fait opportunes prises pour prolonger certains documents de séjour. Toutefois, de nombreux étrangers pourtant admis à séjourner sur le territoire se trouvent exclus du bénéfice de ces mesures :

- Les titulaires d'un titre de séjour expirant après le 15 juin ;
- Les titulaires d'un titre de séjour arrivé à expiration avant le 16 mars mais qui, pour des raisons liées à des carences de l'administration – retards dans les convocations, saturation des plateformes de prises de rendez-vous en ligne – n'ont pu obtenir de récépissé de demande de renouvellement avant la fermeture au public des préfectures ;
- Les titulaires de visas de long séjour arrivés à expiration avant le 16 mars et qui n'ont pu obtenir de titre de séjour ou de récépissé malgré leurs diligences ;
- Les mineurs devenus majeurs durant la période de fermeture des préfectures et de ce fait tenus de solliciter la délivrance d'un titre de séjour.

Au regard des obligations qu'impose le droit au respect de la vie privée et familiale, ces personnes qui pour la plupart ont vocation à bénéficier d'un titre de séjour de plein droit, sont dans une situation semblable à celle des étrangers effectivement concernés par les prolongations de droits précitées.

Or, dans le silence des textes, elles se voient exposées au risque d'être interpellées et éloignées du territoire à tout moment. Elles peuvent en outre subir des ruptures de droits ou perdre leur emploi puisque, contrairement aux personnes dont la situation est expressément visée par les dispositions précitées, leur droit de travailler ou de bénéficier de certaines prestations n'est pas prolongé. Pour certains mineurs devenus majeurs, l'absence de document les autorisant à séjourner et travailler en France peut enfin constituer un frein notable à la poursuite de projets scolaires ou professionnels.

Sur ce point, le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril 2020 précisait de façon très claire que l'objectif poursuivi par ces mesures était l'étalement dans le temps des effets de la fermeture temporaire des services préfectoraux :

« À [la réouverture au public des services des étrangers des préfectures], il sera essentiel de pouvoir recueillir en priorité les demandes d'étrangers ne disposant pas encore de document de séjour, en particulier les mineurs étrangers devenant majeurs, ainsi que les étrangers dont le titre a expiré avant le 16 mars ou expire après le 15 mai et qui ne sont pas concernés par la prolongation. Pour faciliter l'accès de ces personnes à leurs démarches et à l'ensemble des droits qui dérivent d'un titre de séjour, il est important de différer les démarches des étrangers déjà munis d'un document leur accordant un droit au séjour, selon les possibilités offertes par la loi d'habilitation précitée ».

Par ailleurs, le Défenseur des droits constate avec regret que, depuis le début de cette crise, le cas des étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire mais remplissant les conditions pour bénéficier d'une régularisation – de plein droit ou dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour – n'a fait l'objet d'aucune attention particulière.

Or, comme cela a été précisé précédemment, il s'agit des personnes qui, avant cette période tout à fait exceptionnelle, rencontraient le plus de difficultés pour déposer leur demande de titre de séjour en raison de la saturation régulière des plateformes de prises de rendez-vous en ligne de certaines préfectures.

À cela s'ajoutent les délais de traitement particulièrement longs des demandes d'admission exceptionnelle au séjour dans certains départements, ainsi que le défaut de délivrance de récépissé pendant la phase d'instruction de ces demandes.

Cette situation pourrait constituer un défi considérable pour des préfectures qui ne parvenaient déjà pas à faire face aux demandes des usagers dans des délais raisonnables.

Dans son communiqué du 29 mai dernier, le ministre de l'Intérieur apportait les précisions suivantes relatives à la réouverture progressive des services préfectoraux :

« Le dépôt de demande de titre de séjour en préfecture reprendra uniquement sur rendez-vous ou par courrier, la possibilité d'un dépôt physique aux guichets sera progressivement ouverte suivant les préfectures et sera généralisée au plus tard le 15 juin. Les détenteurs de titres expirant après le 15 juin seront reçus prioritairement. »

- **Application sur le territoire**

Cependant, cette priorité donnée aux seuls détenteurs de titres expirant après le 15 juin n'apparaît pas de nature à garantir pleinement la continuité du service public, d'autant que plusieurs préfectures ou sous-préfectures ont d'ores-et-déjà annoncé que les dépôts des premières demandes de titres de séjour ne reprendraient pas le 15 juin, sauf exception.

Dans un département, par exemple, la préfecture a précisé qu'aucun nouveau rendez-vous ne serait accordé à cette fin avant mi-septembre 2020¹¹ ; seuls certains rendez-vous annulés en raison de la fermeture de la préfecture étant reprogrammés. La préfecture de **G** a fait le même choix¹², tout comme celle de H concernant les admissions exceptionnelles au séjour¹³. Quant à la préfecture des Hauts-de-Seine, dans une note d'actualité du 23 juin, elle indique simplement que seuls les rendez-vous de remise de titres ou de renouvellement de certains titres de séjour spécifiques sont actuellement mis en ligne¹⁴, et que les autres le seront progressivement¹⁵.

¹¹ Sauf pour les titulaires de VLSTS ou de visa de court séjour portant la mention « *carte de séjour à solliciter dans les deux mois* » et mineurs devenus majeurs.

¹² <http://www.E.gouv.fr/content/download/31133/239008/file/FAQ%20COVID%20%C3%A9trangers%205062020.pdf>

¹³ <http://www.G.gouv.fr/Politiques-publiques/Risques-naturels-technologiques-et-sanitaires/Securite-sanitaire/Informations-coronavirus/Infos-administratives/Un-service-en-ligne-pour-accompagner-les-usagers-etrangers>

¹⁴ <http://www.H.gouv.fr/Actualites/INFOS/Accueil-des-usagers-etrangers-en-prefecture-et-sous-prefecture-sur-rendez-vous-depuis-le-15-06-20>

¹⁵ Cartes de séjour mentions "Passeport talents", "Salarié détaché ICT", "Entrepreneur / Profession libérale", "Prestataire de service communautaire".

¹⁵ <http://www.X.gouv.fr/COVID-19-Les-informations/Covid-19-Info-demarches-dans-les-Hauts-de-Seine>

Les politiques des préfectures semblent très hétérogènes en la matière. Une sous-préfecture a par exemple attribué une nouvelle date de convocation aux personnes dont le rendez-vous avait dû être annulé en raison de la fermeture de l'accueil en sous-préfecture¹⁶, tandis que la préfecture de **G** annonce que les usagers convoqués pour un rendez-vous durant la période de confinement sont contactés prioritairement pour se voir proposer un rendez-vous entre le 1^{er} juin et le 31 juillet 2020. Quant à la préfecture de **T**, elle a invité par courrier électronique les personnes qui le souhaitent et dont le rendez-vous avait été annulé à adresser leur dossier par voie postale. À défaut d'avoir fait ce choix, les personnes ont dû repasser par le module de prise de rendez-vous en ligne.

Dès lors, craignant que le retard accumulé dans la réception et le traitement des demandes de premières délivrance ou de renouvellement de titres de séjour n'aggrave sensiblement les difficultés qui préexistaient à la crise sanitaire, le Défenseur des droits a interrogé le ministre de l'Intérieur par un courrier du 30 juin 2020 en précisant qu'il considérait que des dispositions devraient être prises à bref délai pour sécuriser la situation administrative et sociale de ces personnes dont le droit au séjour se trouve fragilisé du fait de raisons purement conjoncturelles et pour l'essentiel issues de la crise sanitaire que la France subit.

Le Défenseur des droits a également sollicité du ministre des informations sur les mesures envisagées pour assurer une reprise de l'enregistrement des demandes de première délivrance et de renouvellement des titres de séjour conforme au principe de continuité du service et soucieuse de préserver au mieux les droits fondamentaux susceptibles d'être entravés par un enregistrement tardif de ces demandes.

Enfin, le Défenseur des droits a indiqué qu'il estimait que, tant que la situation des guichets préfectoraux demeurerait telle qu'elle ne permettrait pas à tous les étrangers de satisfaire effectivement à l'obligation qu'ils ont de détenir un titre de séjour et donc, de déposer une demande, des dispositions devraient être prises pour interdire que des mesures d'éloignement puissent être prononcées à l'encontre des personnes se trouvant de fait privées de la possibilité de satisfaire à cette exigence légale.

2) Une situation qui a justifié un recours accru aux procédures dématérialisées

La situation sanitaire ayant imposé une fermeture des guichets préfectoraux, puis un accès restreint à ceux-ci, le ministère de l'Intérieur et les préfets ont naturellement décidé de proposer de nouvelles procédures dématérialisées.

Au niveau national, le ministère a ainsi mis à disposition des usagers un service, développé par la Délégation à l'information et à la communication (DICOM), permettant de déposer en ligne les demandes de :

- renouvellement de récépissé ;
- duplicata du titre de séjour en cas de perte ou vol ;
- changement d'adresse ;
- document de circulation pour étrangers mineurs.

En parallèle, certaines préfectures ont fait le choix de permettre aux usagers de déposer certaines demandes de titres en ligne *via* d'autres supports. Il semble que la plateforme « *demarches-simplifiees.fr* », éditée par la Direction Interministérielle au Numérique (DINUM), a été privilégiée par les préfectures.

¹⁶ <http://www.D.gouv.fr/content/download/16248/113344/file/Planning%20RDV%20-%20COVID19.pdf>

Si ces deux plateformes ne semblent pas présenter les mêmes limites que l'outil de prise de rendez-vous en ligne décrit précédemment, elles sont toutefois susceptibles de faire naître un certain nombre de problèmes que le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'aborder dans le cadre de son Rapport *Dématérialisation et inégalité d'accès au service public* susmentionné. En tout état de cause, ces outils ne sauraient dispenser l'administration de proposer une alternative non dématérialisée aux usagers.

2. Un droit formellement protecteur

Les décisions d'organisation des services prises par certains préfets entrent à plusieurs titres en contradiction avec les protections offertes par le droit, qu'il s'agisse des dispositions encadrant la saisine de l'administration par voie électronique et les échanges dématérialisés entre les usagers et l'administration (A) ou encore des normes issues des grands principes régissant les services publics que sont la mutabilité, la continuité et l'égalité, ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (B).

A. Des garanties issues du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) privées d'effet

1) Le droit pour l'utilisateur de saisir l'administration par voie électronique

L'article L.112-8 du CRPA ouvre aux usagers une possibilité de saisir l'administration et de correspondre avec elle par voie électronique :

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

L'article L.112-9 du même code permet quant à lui aux administrations d'être à l'initiative de procédures dématérialisées en créant des téléservices.

Le 3^{ème} alinéa de cet article autorise l'administration à déterminer, parmi tous les modes de saisine dématérialisée existants (courriel, formulaire de contact, plateforme informatique dédiée...) celui que les usagers devront impérativement utiliser s'ils choisissent d'exercer leur droit de la saisir par voie électronique.

Ces dispositions sont notamment complétées par l'article R.112-9-1 du même code qui précise explicitement que la saisine par voie dématérialisée constitue un droit pour l'utilisateur :

« Pour exercer son droit de saisir une administration par voie électronique, toute personne s'identifie auprès de cette administration dans le respect des modalités d'utilisation des téléservices définies en application du deuxième alinéa de l'article L. 112-9.

À cet effet, elle indique dans son envoi [...] ses nom et prénom et ses adresses postale et électronique.

Les modalités peuvent également permettre l'utilisation d'un identifiant propre à la personne qui s'adresse à l'administration ou celle d'autres moyens d'identification électronique dès lors que ceux-ci sont acceptés par l'administration. »

Par un décret n°2016-685 du 27 mai 2016, le pouvoir réglementaire a autorisé les administrations « à créer des téléservices destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. »

On relèvera que l'article 1^{er} alinéa 2 de ce décret précise que :

« Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative [...] des démarches administratives dématérialisées [...]. »

Saisi par plusieurs associations concernant la légalité du décret n° 2016-685 du 27 mai 2016, le Conseil d'État s'est récemment prononcé, par un arrêt du 27 novembre 2019¹⁷, sur la portée de celui-ci ainsi que des articles L.112-8 et suivants du CRPA.

La haute juridiction a jugé que les dispositions prévues aux articles L.112-8 à 10 :

*« créent, sauf lorsqu'y font obstacle des considérations tenant à l'ordre public, la défense et la sécurité nationale ou la bonne administration ou lorsque la présence personnelle du demandeur est nécessaire, un droit, pour les usagers, à saisir l'administration par voie électronique. Elles **ne prévoient en revanche aucune obligation de saisine électronique.** »*

De même, le Conseil d'État a estimé que le décret du 27 mai 2016 n'avait :

« pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique. »

Fort de ces constats, l'arrêt précise que les difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous par voie électronique dans les préfectures :

« ne trouvent pas leur origine dans le décret litigieux, mais dans les décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous. »

Le Conseil d'État considère donc que l'obligation faite aux étrangers de prendre rendez-vous en préfecture par voie électronique n'est prévue ni par la loi ni par les décrets pris en application de celle-ci, mais qu'elle résulte de décisions préfectorales organisant l'accès au guichet.

La saisine par voie électronique de l'administration demeure donc un droit pour les usagers, qui ne peuvent se la voir imposer. Partant, toute administration est donc tenue de prévoir une alternative à la procédure dématérialisée. Certains préfets ont modifié leurs pratiques depuis l'arrêt du Conseil d'État.

Un préfet, qui avait rendu obligatoire le dépôt en ligne des demandes d'admission au séjour des personnes en situation irrégulière via la plateforme « *demarches-simplifiees.fr* », a indiqué au Défenseur des droits avoir pris le 20 mai 2020 un nouvel arrêté prévoyant un mode de dépôt alternatif, par voie postale.

Un autre, qui a décidé de ne plus recourir au module de prise de rendez-vous pour les demandes de renouvellement de titres de séjour, a fait le choix de permettre l'enregistrement de ces demandes via « *demarches-simplifiees.fr* », tout en précisant que « *L'usage des*

¹⁷ CE, 10^{ème}-9^{ème} Ch. réun., 29 novembre 2019, n° 422516

téléprocédures n'est pas obligatoire » et que « L'utilisateur qui ne souhaite pas déposer une pré-demande par téléprocédure a la possibilité d'envoyer son dossier par courrier »¹⁸.

2) La preuve des échanges avec l'administration

Conformément à l'article L.112-11 du CRPA, tout envoi à une administration par voie électronique fait l'objet d'un accusé de réception électronique et, lorsque celui-ci n'est pas instantané, d'un accusé d'enregistrement électronique.

Aux termes des articles R.112-11-1 et 2, ces documents mentionnent la date de réception de l'envoi électronique effectué par la personne. Lorsque l'envoi de l'accusé d'enregistrement ne peut être instantané, il doit impérativement intervenir dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception.

On rappellera que lorsque la saisine de l'administration ne se fait pas par voie électronique, celle-ci est également tenue d'en accuser réception selon des modalités comparables définies par les articles L.112-3 et R.112-4 et suivants du CRPA.

Enfin, l'article L.112-1 du CRPA, qui demeure applicable quel que soit le mode de saisine utilisé par l'utilisateur, prévoit une certification de la date d'envoi des correspondances qu'il adresse à l'administration. Il dispose :

« Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux autorisés au titre de l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques faisant foi. [...] »

Le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux, ainsi que l'ensemble des personnes intervenant au soutien de ressortissants étrangers, ont très régulièrement l'occasion de constater les limitations en la matière des plateformes de prise de rendez-vous mises à disposition par la préfecture.

Ça n'est que lorsque la personne sélectionne un créneau disponible qu'elle peut s'identifier et obtenir une convocation. De ce fait, lorsqu'aucun rendez-vous n'est plus disponible, comme c'est fréquemment le cas, les personnes ne peuvent obtenir aucun document nominatif attestant de leurs démarches.

De même, la préfecture n'est pas en mesure de savoir que ces personnes tentent de prendre un rendez-vous en vue de solliciter leur admission au séjour.

C'est ainsi qu'interrogé par le Défenseur des droits concernant un certain nombre de personnes qui ne parvenaient pas à prendre de rendez-vous, un préfet a été contraint de répondre qu'il ne pouvait transmettre d'informations à leur sujet compte-tenu du fait qu'elles n'avaient pas encore déposé de demande d'admission exceptionnelle au séjour et qu'elles étaient dès lors invitées à prendre rendez-vous sur internet.

¹⁸ Cette procédure est également applicable au dépôt de premières demandes de titre de séjour « *passport-talent* » ainsi qu'aux demandes de changement de statut : <http://www.C.gouv.fr/titre-de-sejour-etranger-en-situation-reguliere-en-a9081.html>.

La même procédure est ouverte à l'ensemble des personnes en situation irrégulière sollicitant une admission au séjour : <http://www.calvados.gouv.fr/titre-de-sejour-etranger-en-situation-irreguliere-a9080.html>

Le tribunal administratif de M, dans une ordonnance de référé rendue le 17 octobre 2019, constatait que :

« La possibilité de déposer personnellement et physiquement un dossier de demande de titre de séjour est subordonnée, par les services préfectoraux, à une prise de rendez-vous en se connectant sur le site internet de la préfecture. Lorsqu'un rendez-vous ne peut être obtenu sur ce site internet, le demandeur n'obtient pas de documents nominatifs établissant ses tentatives. »¹⁹

Il ressort de ce considérant, comme des constats de Défenseur des droits, que la plateforme en ligne dédiée à la prise de rendez-vous ne délivre pas d'accusé de réception ou d'enregistrement nominatif permettant de prouver la réalité des tentatives de prise de rendez-vous.

Les décisions préfectorales imposant le recours à ce module apparaissent donc contraires aux articles L.112-11 et suivant du CRPA, ces dispositions prévoyant expressément que l'administration est systématiquement tenue d'accuser réception de la saisine de ses services par un usager.

En outre, cette procédure est également contraire à l'article L.112-1 du CRPA en vertu duquel les personnes tenues de solliciter un premier titre de séjour ou un renouvellement de titre avant une date limite peuvent satisfaire à cette obligation au moyen d'un envoi de correspondance.

Une exception à ce principe est certes prévue au 2° de l'article L.112-1 concernant les procédures pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière. Toutefois le préfet ne saurait se prévaloir de ces dispositions tout en interdisant, dans le même temps, aux personnes de se présenter personnellement en préfecture sans avoir obtenu au préalable un rendez-vous en ligne.

A défaut pour les personnes soumises à cette procédure de pouvoir obtenir un récépissé, la preuve de ces démarches est nécessaire à plusieurs titres.

Tout d'abord, il est essentiel qu'une personne en situation irrégulière puisse rapporter la preuve de ses diligences vis-à-vis de la préfecture et des services de police. À défaut, en cas de contrôle de son droit au séjour, elle pourra faire l'objet d'une retenue dans l'enceinte d'un commissariat pour vérification de sa situation administrative. Au terme de cette retenue qui peut durer vingt-quatre heures, la personne pourra être placée en centre de rétention en vue de son éloignement.

Cette preuve peut également s'avérer nécessaire à l'égard de nombreuses personnes et organismes, et notamment des employeurs de personnes se trouvant en attente de régularisation ou de renouvellement de titre de séjour.

Le Défenseur des droits relève d'ailleurs qu'en vertu de l'alinéa 2 de l'article L.311-4 du CESEDA, le détenteur d'une carte de résident, d'une carte pluriannuelle de quatre ans mentionnée au premier alinéa de l'article L.313-18 ou d'un certificat de résidence algérien de plus d'un an peut certes justifier de la régularité de son séjour durant les trois mois suivant l'échéance de celui-ci en présentant le titre périmé. Toutefois, conformément à l'article R.311-9 du CESEDA, il est également nécessaire que la personne puisse « justifier de ses démarches en vue du renouvellement de la carte de résident²⁰ » dont elle est titulaire « par la

¹⁹ TA, M, 17 octobre 2019 n°1911188

²⁰ Il semble qu'une modification de ces dispositions soit nécessaire, au vu de la nouvelle rédaction de l'article L.311-4 issue de la loi du 10 septembre 2018.

présentation d'une attestation de dépôt de sa demande de renouvellement ». Les personnes ne disposant d'aucun document attestant du dépôt de leur demande ne peuvent donc bénéficier de cette prolongation de la durée de validité de leur titre de séjour.

Enfin, la personne qui entend faire valoir ses droits dans le cadre d'un contentieux doit être en mesure de rapporter cette preuve.

Or, à défaut de pouvoir produire un accusé de réception ou d'enregistrement émis par la préfecture, les documents à disposition des usagers sont particulièrement peu probants et susceptibles d'être rejetés par le juge.

Dans une affaire dont le Défenseur des droits a eu à connaître, malgré des démarches particulièrement nombreuses et méticuleuses, une personne avait vu sa demande de mesures utiles rejetée au motif que les captures d'écran qu'elle produisait n'étaient pas suffisamment lisibles. Une telle difficulté ne serait pas survenue si la plateforme mise à disposition par la préfecture délivrait des accusés de réception ou d'enregistrement en bonne et due forme.

B. Les entraves aux principes régissant le service public, sources de discriminations et d'atteintes aux droits fondamentaux

Comme l'a rappelé le Défenseur des droits dans son Rapport *Dématérialisation et inégalité d'accès au service public* susmentionné, les politiques publiques de dématérialisation doivent être mises en œuvre dans le respect des principes fondateurs du service public que sont l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public.

Le **principe de continuité** du service public - qui a vocation à garantir aux usagers un accès normal au service, constitue un des aspects de la continuité de l'État. Il a été qualifié de principe général du droit²¹, puis de principe fondamental par le Conseil d'État²², puis de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel²³.

Le **principe d'adaptabilité ou de mutabilité** en est un corollaire et s'exerce dans le cadre de ce dernier. Il permet à l'autorité administrative de faire évoluer à tout moment les modalités d'accès au service public afin de les adapter aux changements de circonstances de fait - tels qu'une augmentation du nombre d'usagers - ou de droit et ainsi d'en garantir la continuité²⁴. Ces évolutions peuvent par exemple être de nature technologique ou concerner l'amplitude horaire d'ouverture du service²⁵.

En troisième lieu, le **principe de l'égalité** devant le service public, considéré de longue date par le Conseil d'État comme un principe général du droit²⁶, a été élevé au rang de principe à valeur constitutionnel par le Conseil constitutionnel qui en fait un corollaire du principe d'égalité

²¹ CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645, publié au recueil Lebon ;

²² CE, 4 / 1 SSR., 13 juin 1980, *Madame Bonjean*, n°17995, publié au recueil Lebon ;

²³ CC, 25 juillet 1979, *Loi modifiant les dispositions de la loi n°74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail*, n°79-105 DC ;

²⁴ CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Déville-lès-Rouen*, n° 94624, publié au recueil Lebon ; CE, 21 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways*, n°16178, publié au recueil Lebon.

²⁵ CE, 25 juin 1969, *Sieur Vincent*, n° 69449, publié au recueil Lebon

²⁶ CE, Sect., 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, n°92004, publié au recueil Lebon

devant la loi consacré par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 27 août 1789²⁷.

Ce principe implique que les personnes se trouvant dans une situation identique à l'égard du service public doivent être régies par les mêmes règles. Il s'entend notamment d'un égal accès des usagers au service public sur l'ensemble du territoire national.

- ***Le nécessaire accès de tous les étrangers aux guichets des préfectures, quelle que soit leur situation administrative***

Une personne qui sollicite son admission au séjour, quand bien même s'agirait-il d'admission exceptionnelle, est un usager du service public envers lequel la préfecture se doit de respecter les principes d'adaptabilité, de continuité et d'égalité devant le service public.

Il convient en effet de rappeler, comme l'a déjà fait le tribunal administratif de M dans son ordonnance du 17 octobre 2019 précitée, que :

« La circonstance qu'un demandeur soit en situation irrégulière ne fait pas obstacle à ce qu'il sollicite son admission au séjour et il appartient à l'autorité administrative de permettre à l'étranger de voir son cas examiné dans un délai raisonnable, l'enregistrement d'une demande ne préjugant d'ailleurs pas des suites données à son instruction par les services compétents. »

Le Conseil d'État, dans une ordonnance de référé du 10 juin 2020, a d'ailleurs confirmé s'agissant d'une personne en situation irrégulière ne parvenant pas à obtenir de rendez-vous en ligne pour déposer une première demande d'admission au séjour, qu'elle pouvait demander au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L.521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de lui communiquer une date de rendez-vous²⁸.

Ce droit à voir examiner sa demande d'admission au séjour peut d'ailleurs être considéré comme le corollaire de l'obligation faite aux étrangers par l'article L.311-1 du CESEDA d'être titulaire d'un document autorisant leur séjour. Cette obligation implique nécessairement, pour les personnes dépourvues de titre de séjour, celle d'entreprendre des démarches en vue de l'obtention d'un titre de séjour, ce qui implique que les modalités d'organisation de la préfecture permettent à tout moment de réaliser de telles démarches.

En l'espèce, il s'agit pour la préfecture d'être en capacité de permettre à tous les usagers d'accéder au guichet pour y déposer leur demande de titre de séjour dans un délai raisonnable.

Dans un contentieux portant sur l'organisation de la préfecture des Bouches-du-Rhône et plus particulièrement sur la décision du préfet de restreindre drastiquement le nombre de créneaux horaires permettant aux personnes de déposer une demande d'admission exceptionnelle au séjour ou une première demande de titre de séjour sur le fondement des articles L.313-11 7° et L.313-14 du CESEDA, la cour administrative d'appel de Marseille a sanctionné de telles mesures d'organisation, dont elle avait pris soin de rappeler le caractère réglementaire :

« Considérant qu'une telle organisation a eu pour effet de créer, de manière continue pendant la période en litige et en raison du nombre élevé des premières demandes de titres de séjour dans le département des Bouches-du-Rhône et du faible

²⁷ CC, 29 juill. 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, n°2002-461 DC ; CC, 16 juill. 2009, *Loi relative à la réforme de l'hôpital et aux patients, à la santé et aux territoires*, n°2009-584 DC ;

²⁸ CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594, mentionné au recueil Lebon

*nombre de tickets distribués quotidiennement, une **disproportion manifeste entre le nombre de demandeurs, tenus de se présenter physiquement à la préfecture en vertu des dispositions précitées de l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et le nombre de demandes reçues effectivement par l'administration** ; qu'aucun élément n'est fourni sur l'impossibilité pour le service, compte tenu des moyens dont il disposait, d'accueillir un nombre plus élevé de demandeurs ; qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que l'accès au service public soit assuré dans des conditions normales, le préfet a, en arrêtant de telles mesures d'organisation de ce service pour la période allant de juin 2012 à juillet 2013, commis une erreur manifeste d'appréciation ; »*

En outre, il est important de souligner que ce système de distribution de tickets, tout comme la plateforme de prise de rendez-vous en ligne telle qu'elle fonctionne actuellement, ne permet pas aux préfectures qui y ont recours de connaître le nombre exact de demandeurs qui ne parviennent pas à obtenir de rendez-vous, et d'adapter le service en conséquence.

Dans les faits, compte-tenu des difficultés systémiques constatées dans certains départements par le Défenseur des droits, l'ensemble des acteurs associatifs, les travailleurs sociaux ainsi que les avocats, certaines préfectures n'apparaissent pas en capacité de fournir un tel service aux usagers. Le droit d'accès à la préfecture peut donc, dans ces circonstances, être considéré comme inefficace à leur égard.

- ***L'illégitimité de la différence de traitement opérée en fonction du titre de séjour sollicité***

La différence de traitement selon le motif de la demande de titre de séjour mérite par ailleurs d'être relevée : seules les personnes étrangères sollicitant un titre de séjour sur certains fondements (exemple : raisons médicales, attaches privées et familiales, admission exceptionnelle au séjour au titre de l'activité professionnelle, etc.) sont contraintes de prendre un rendez-vous en ligne avant de pouvoir déposer une première demande de titre de séjour.

Or, si le préfet a la possibilité, dans le cadre de son pouvoir d'organisation des services, d'instaurer des différences de traitement entre les usagers, celle-ci est strictement encadrée par la jurisprudence. Ainsi, dans un considérant de principe, le Conseil d'État rappelle que :

« Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier »²⁹

En l'espèce, au regard du service enregistrant les premières demandes de titre de séjour, les usagers ne sont pas placés dans une situation différente selon les motifs pour lesquels ils sollicitent leur admission au séjour (admission exceptionnelle, conjoint de Français, étrangers malades, etc.)

Un préfet peut légitimement, compte-tenu du nombre important de demandes d'admission au séjour déposées chaque année dans son département, estimer nécessaire de privilégier le

²⁹ CE, 11 avril 2012, GISTI et autres, n° 322326

recours à des procédures dématérialisées pour réaliser un certain nombre de démarches, afin de fluidifier les files d'attentes physiques et de désengorger les guichets.

Toutefois, lorsque ces décisions organisationnelles conduisent à placer certains usagers étrangers dans une situation nettement moins favorable que d'autres au regard de leur possibilité d'accéder au guichet du service public, ces différences de traitement ne peuvent être considérées comme poursuivant un objectif légitime, dès lors qu'en vertu de l'article L.311-1 du CESEDA tout ressortissant étranger - à l'exception de ceux mentionnés à l'article L.121-1 du même code - est tenu dans les mêmes conditions d'effectuer les démarches lui permettant de détenir un titre de séjour.

En toute hypothèse, lorsque le recours à une différence de traitement selon la nature de la demande de titre conduit à priver certains usagers de tout accès effectif au guichet - comme cela est le cas ici - les conséquences de celle-ci sont nécessairement disproportionnées.

- ***Sur la rupture d'égalité que constituerait l'attribution à titre dérogatoire d'un rendez-vous, y compris sur intervention du Défenseur des droits***

Les préfets ne peuvent, comme c'est parfois le cas, dénaturer le principe d'égalité en affirmant qu'accorder sur demande un rendez-vous à l'utilisateur qui le sollicite - seul ou par l'intermédiaire du Défenseur des droits - serait constitutif d'une rupture d'égalité.

Outre le fait que selon les termes mêmes de la rapporteure publique dans l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance de référé du Conseil d'État du 10 juin 2020, « *cela revient à faire peser sur les requérants la responsabilité d'une faille qui n'est autre que celle de l'administration.* »³⁰, le Défenseur des droits, lorsqu'il intervient au soutien d'une demande de rendez-vous dans le but de déposer une demande de titre de séjour, exerce pleinement les missions qui lui ont été confiées par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Par son intervention, il contribue en effet à rétablir les usagers du service public dans leurs droits, notamment celui de ne pas être discriminés et de jouir de leurs droits fondamentaux.

- ***La dématérialisation de l'accès aux préfectures, source de discrimination et d'atteintes aux droits***

Le dispositif de prise de rendez-vous en ligne mis en place crée également des différences de traitement entre les usagers qui y sont soumis dans la mesure où leurs chances d'obtenir un rendez-vous varient selon l'équipement informatique et le type d'accès à internet dont ils disposent.

Le Conseil d'État s'est prononcé en ce sens concernant des modalités d'inscription mises en place par une université :

« La procédure d'inscription par voie télématique mise en œuvre par le conseil d'administration de l'université de Rennes II en 1996, pour l'accès à certaines filières de l'université, consiste à retenir, dans l'ordre chronologique des connexions effectives, les confirmations de demande d'inscription reçues sur un serveur "minitel", la date et l'heure précises auxquelles seraient prises en compte ces connexions ayant été annoncées à l'avance à tous les candidats. Une telle procédure méconnaît le principe de l'égalité de traitement entre ces candidats, eu égard aux conditions d'équipement

³⁰ La rapporteure publique répondait à l'argument du ministère de l'Intérieur selon lequel faire droit à la demande de mesures utiles en référé constituerait une rupture d'égalité.

télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université. »³¹

En l'espèce, on rappellera que les personnes sollicitant leur admission exceptionnelle au séjour se trouvent souvent dans des situations économiques extrêmement précaires, si bien que nombre d'entre-elles ne disposent pas d'ordinateur ou de smartphone. Quand bien même elles seraient en possession d'un terminal permettant de naviguer sur internet, elles n'ont bien souvent qu'un abonnement autorisant à téléphoner, un forfait internet représentant un surcoût non négligeable.

Or, lorsqu'une personne ne dispose pas d'un accès permanent à internet, ses chances d'obtenir un rendez-vous sont nettement restreintes, ces rendez-vous étant mis en ligne à tout moment du jour et de la nuit.

Cette différence de traitement pourrait également être considérée comme une **discrimination à raison de la « particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur »** au sens des articles 1^{er} et 2 3^o de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Enfin, l'impossibilité pour un ressortissant étranger de déposer une demande de titre de séjour, outre qu'elle heurte les principes fondamentaux du service public, a nécessairement des répercussions considérables et quotidiennes sur son **droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)** dans la mesure où cela a pour conséquence de le maintenir dans une situation administrative très délicate et de prolonger plus que nécessaire l'incertitude inhérente à la phase d'examen d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour.

Il convient de rappeler que le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 est un droit fondamental qui doit être protégé quand bien même la personne ne justifierait pas d'une vie familiale sur le territoire français. La Cour européenne des droits de l'homme considère en effet que la protection de la vie privée :

« englobe le droit pour l'individu de nouer et de développer des relations avec ses semblables, y compris dans le domaine professionnel et commercial »³².

La Cour estime par ailleurs que :

« si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut de surcroît engendrer des obligations positives inhérentes à un "respect" effectif de la vie familiale. »³³

Dans son ordonnance du 10 juin 2020 précitée, le Conseil d'État fonde d'ailleurs le droit de la personne à demander au juge d'enjoindre au préfet de lui communiquer une date de rendez-vous sur les *« 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 »*.

³¹ CE, Avis 4 / 1 SSR, du 15 janvier 1997, 182777, publié au recueil Lebon

³² CEDH, 7 août 1996, aff. 21794/93, C. c/ Belgique

³³ CEDH, 3 octobre 2014, aff. 12738/10, Jeunesse c/ Pays-Bas.

Enfin, dans son rapport sur l'affaire ayant donné lieu à l'ordonnance de référé du 10 juin 2020, la rapporteure publique a résumé l'atteinte aux droits des usagers en ces termes :

« Autant des problèmes d'effectifs en préfectures sont susceptibles d'expliquer – sans pour autant les justifier – certains délais s'agissant de la date du rendez-vous lui-même, autant un système informatique et administratif ne peut conduire à ce que des usagers du service public soient privés de la possibilité même de procéder à une demande. L'accès au service public, conditionnant lui-même ici l'accès aux droits ne peut pas être altéré par un renvoi de l'utilisateur à un système informatique défaillant. Ce qui vaut pour tout usager du service public vaut pour un étranger sollicitant l'examen de son droit au séjour. »

3. Les recommandations

Les démarches dématérialisées pour l'accès des étrangers à la préfecture, lorsqu'elles sont défaillantes et exclusives de tout autre mode de saisine, s'accompagnent de la violation de des principes fondateurs du service public, de certains droits fondamentaux ainsi que des garanties prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

En conséquence, le Défenseur des droits réitère ses recommandations au ministre de l'Intérieur tendant à ce **que plusieurs modalités d'accès effectif aux services publics soient systématiquement garanties** afin qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

S'agissant des modules de prise de rendez-vous en ligne et de l'ensemble des téléservices relatifs au séjour des étrangers, le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de s'assurer que les préfets :

D'un point de vue organisationnel :

- Veillent à adapter dans leur préfecture le nombre de créneaux de rendez-vous offerts aux besoins des usagers ;
- Renoncent à de telles procédures lorsqu'elles impliquent des délais déraisonnables - supérieurs à deux mois - entre la délivrance de la convocation et la date du rendez-vous fixé ou lorsque les plages horaires de rendez-vous sont systématiquement complètes quelques jours après leur mise en ligne ;
- Consacrent, en cas de mise en place d'un accueil téléphonique, un personnel suffisant pour que la ligne ne soit pas saturée, et en cas de mise à disposition d'une adresse courriel dédiée, à garantir un délai de réponse raisonnable, inférieur à 3 jours ;
- Mettent en place des points d'accueil numériques dotés d'ordinateurs en nombre suffisant dans lesquels les usagers peuvent effectuer des démarches avec l'assistance d'agents dédiés ;

Au regard des droits des usagers :

- **Vérifient que ces services n'induisent aucune discrimination**, tant à raison du handicap que de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique ;
- **Instaurent une clause de protection des usagers** en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche et de préserver leurs droits ;

- **Privilégient l'attribution automatique de rendez-vous de renouvellement** du titre de séjour dès la délivrance de celui-ci.
- S'assurent que ces modules et téléservices :
 - **Délivrent un accusé de connexion nominatif et daté** à chaque connexion d'un usager, cet accusé devant ensuite, en cas d'échec de la démarche, pouvoir être produit à titre de preuve dans le cadre d'un recours administratif ou contentieux ;
 - **Permettent aux usagers d'être informés de l'avancée de la procédure** les concernant, et notamment du début de la phase d'instruction de leur demande.

D'un point de vue technique et matériel, il convient de :

- S'assurer que les procédures permettent aux services préfectoraux de connaître et prendre en compte le caractère urgent de certaines situations ;
- Garantir un délai permettant de faire des rectifications dans le cadre d'une démarche administrative dématérialisée ;
- Instaurer une procédure permettant à l'utilisateur de signaler une difficulté - d'ordre technique ou due à une situation non prévue - à effectuer la démarche, et ce par tous moyens utiles ;
- Permettre aux personnes en charge de la plateforme d'assistance de disposer de prérogatives suffisantes pour lever les difficultés rencontrées par l'utilisateur ;
- Favoriser l'usage d'un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics dématérialisés.
- Respecter des phases d'expérimentation suffisamment longues pour permettre d'identifier et de résoudre tous les problèmes techniques potentiels, tout en entretenant un dialogue régulier avec les représentants des usagers ;

S'agissant des difficultés liées à la crise sanitaire actuelle, le Défenseur des droits recommande à nouveau au ministre de l'Intérieur de :

- Prendre des dispositions pour sécuriser l'accès aux rendez-vous nécessaires à la régularisation de la situation administrative et sociale des personnes dont le droit au séjour est actuellement fragilisé du fait de raisons purement conjoncturelles ;
- Dans l'attente, prolonger les titres de séjour arrivés à terme peu avant les mesures de confinement ou après le 15 juin 2020, ces personnes étant les plus concernées par la difficulté à obtenir un rendez-vous ;
- S'assurer que les moyens soient mis en œuvre pour garantir l'enregistrement de toutes les demandes de première délivrance et de renouvellement des titres de séjour reprennent sans plus attendre dans chaque préfecture, conformément au principe de continuité du service ;
- Demander aux préfets de ne prononcer aucune mesure d'éloignement à l'encontre des personnes étrangères se trouvant de fait privées de la possibilité de satisfaire effectivement à l'obligation qu'elles ont de détenir un titre de séjour en raison de l'impossibilité d'effectuer des démarches et de justifier de celles-ci.

Enfin, dans les préfectures où la saturation des guichets était déjà notoire avant la crise sanitaire, le Défenseur des droits considère que **la reprise progressive de l'enregistrement des demandes de titres de séjour doit nécessairement s'accompagner d'une dotation de moyens supplémentaires.**

Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON