

Paris, le 28 avril 2021

Avis du Défenseur des droits n°21-03

La Défenseure des droits,

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

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

Auditionnée dans le cadre du « printemps de l'évaluation » par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la mission immigration, asile et intégration de la loi de finances,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Dans le cadre du « printemps de l'évaluation » mené par la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Défenseure des droits a été auditionnée par les rapporteurs de la mission immigration, asile et intégration. Ces derniers ont choisi comme thématique de travail cette année la question des moyens consacrés par les préfetures à l'instruction des demandes de titres de séjour.

Il existe aujourd'hui deux types d'outils en ligne utilisés par certaines préfetures pour gérer ces demandes de titres de séjour.

Tout d'abord, le module de prise de rendez-vous en ligne qui permet aux usagers de prendre rendez-vous en sélectionnant un créneau parmi les plages horaires proposées. Lorsque les plannings sont saturés, les usagers se voient seulement indiquer qu'« aucune plage horaire n'est disponible ». Ce module ne permet pas de créer un compte, ne délivre pas d'accusé de connexion, et ne permet pas non plus de s'inscrire sur une liste d'attente.

Ensuite il existe des téléservices permettant de dématérialiser tout ou partie d'une démarche administrative. L'application Démarches.simplifiées.fr, par exemple, permet à tous les organismes assurant des missions de service public de créer des démarches en ligne et de gérer les demandes des usagers sur une plateforme dédiée. Elle a l'avantage, par rapport au module de prise de rendez-vous en ligne, d'impliquer un enregistrement en ligne. L'utilisateur est donc identifié et sa démarche reste enregistrée. Depuis la réouverture des guichets préfectoraux en mai, juin 2020, plusieurs préfetures recourent à ce module pour gérer l'enregistrement de certaines demandes de titres de séjour.

Depuis quelques mois, le ministère de l'Intérieur a également mis en ligne sa propre plateforme, qui permet aux ressortissants étrangers de réaliser certaines démarches en matière de séjour : validation de visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) depuis février 2019, dépôt de demande de titres de séjour « étudiant » depuis septembre 2020, demande de titre de séjour « ressortissant britannique » depuis le début de l'année 2021, et demande d'autorisation de travail depuis le mois d'avril. Cette plateforme permet également aux usagers, depuis l'été 2020, de solliciter : le renouvellement d'un récépissé, un duplicata de titre de séjour, un document de circulation pour étranger mineur (DCEM), ou de signaler un changement d'adresse.

Depuis 2018, le Défenseur des droits, et en premier lieu ses délégués territoriaux, sont destinataires de nombreuses réclamations émanant de personnes étrangères rencontrant des difficultés importantes pour déposer une première demande de titre de séjour ou de renouvellement, en raison de la défaillance de ces procédures dématérialisées imposées par certaines préfetures.

Le principal problème auquel ces personnes se trouvent confrontées concerne la prise de rendez-vous en ligne, à laquelle un nombre important de préfets ont décidé de subordonner certaines démarches en matière de séjour des étrangers.

En raison de la saturation des plages horaires ouvertes à la réservation, les intéressés ne sont pas en mesure de prendre de rendez-vous et 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.

Or, ce n'est qu'à l'issue de ce rendez-vous que les intéressés qui ont déposé un dossier complet peuvent obtenir un récépissé. Ces procédures dématérialisées défaillantes aboutissent donc à ce que des étrangers soient maintenus dans une situation précaire, voire placés dans une situation irrégulière,

alors même qu'ils disposent de l'ensemble des éléments leur permettant de déposer une demande de titre de séjour.

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 ce jour, d'après les réclamations dont il est saisi, le Défenseur des droits constate qu'il est devenu quasiment impossible d'accéder à certains guichets préfectoraux dans un délai raisonnable en vue d'effectuer des démarches relatives au droit au séjour.

1. Les difficultés d'accès au guichet résultant de la saturation des plateformes de prise de rendez-vous en ligne

À titre liminaire, il faut préciser que les constats formés par le Défenseur des droits ne sauraient suffire à eux seuls à brosser un tableau exhaustif du phénomène.

Le Défenseur des droits n'est en effet, par définition, saisi que des situations problématiques. Or, il existe un certain nombre de préfectures qui ont recours à ce système de prise de rendez-vous sans pour autant que cela pose de difficultés insurmontables pour les usagers dans la mesure où les plannings n'y sont jamais saturés et les rendez-vous disponibles suffisamment proches.

Ensuite, pour les situations dont le Défenseur des droits a à connaître, il faut préciser que beaucoup sont traitées au niveau local par les délégués territoriaux du Défenseur des droits. Dès lors que ces interventions locales aboutissent, le siège n'en a pas nécessairement connaissance. Le déploiement de chefs de pôles territoriaux sur l'ensemble du territoire à compter de la fin de l'année 2019 a néanmoins permis d'accroître l'organisation de remontées d'informations plus systématiques.

Dans ce contexte, la Défenseure des droits forme les constats suivants.

En 2018, les difficultés liées à la prise de rendez-vous en ligne dont se trouvait saisie l'institution étaient principalement concentrées sur la préfecture de Seine-Saint-Denis.

En 2019 et jusqu'à la fermeture des préfectures en mars 2020, des associations et avocats intervenant au soutien de ressortissants étrangers ainsi que plusieurs délégués territoriaux du Défenseur des droits ont fait état de difficultés du même type dans au moins six autres départements : les Hauts-de-Seine, l'Hérault, la Loire, la Guadeloupe, la Haute-Garonne et le Calvados.

La crise sanitaire a contribué à renforcer les tendances observées auparavant et le nombre de préfectures concernées par la saturation des plateformes de prises de rendez-vous en ligne a augmenté, à l'exception notable de la Haute-Garonne et du Calvados où la situation paraît avoir connu une amélioration significative, le Défenseur des droits ne recevant plus actuellement de réclamations les concernant.

Il est probable que certaines des nouvelles préfectures concernées recouraient déjà à ce type d'outil auparavant sans que les plannings soient saturés, si bien que le Défenseur des droits n'avait pas été saisi à leur sujet. Pour d'autres en revanche, l'utilisation de ce module de prise de rendez-vous en ligne est récent. C'est notamment le cas de la préfecture de police de Paris qui l'utilise depuis l'automne 2020 pour les demandes d'admission exceptionnelle au séjour, et dont les plannings de rendez-vous sont systématiquement saturés.

Actuellement, le Défenseur des droits enquête auprès d'une douzaine de préfectures sur la saturation des plateformes de rendez-vous en ligne qu'elles ont mis en place, saturation qui présente un caractère systémique et empêche l'accès effectif aux guichets.

Dans un courrier du 30 juin 2020 au ministre de l'intérieur, le Défenseur des droits estimait notamment « *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* ».

À ce jour, le ministre de l'Intérieur n'a donné suite ni à ce courrier qui constituait une première alerte préalable, ni aux recommandations publiques du Défenseur des droits qui s'en sont suivies le 10 juillet 2020 (décision 2020-142).

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de cas de personnes s'étant vues notifier des mesures d'éloignement – au terme d'interpellations notamment – alors qu'elles se sont heurtées à l'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour du fait de la saturation des plateformes de prise de rendez-vous en ligne.

2. Les constats issus des instructions menées par le Défenseur des droits

Selon la lecture qu'en fait la Défenseure des droits, le droit en vigueur impose à l'administration de systématiquement préserver une alternative aux procédures de saisines dématérialisées.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé que les dispositions législatives et réglementaires encadrant la saisine de l'administration par voie électronique et le recours à des téléservices, n'avaient pas pour effet de rendre obligatoire ce mode de saisine à l'exclusion de tout autre (CE, 10ème-9ème Ch. réun., 29 novembre 2019, n°422516). La saisine de l'administration par voie électronique a donc bien vocation à rester facultative.

Le fait d'imposer aux usagers une prise de rendez-vous en ligne pour pouvoir réaliser des démarches en matière de droit au séjour résulte nécessairement d'une décision de l'autorité préfectorale. Cette décision, si elle ne prévoit pas d'alternative non dématérialisée et entrave l'accès au service public, apparaît susceptible de faire l'objet d'une censure juridictionnelle.

Or, le seul arrêté dont la Défenseure des droits a pu avoir connaissance est celui pris par le préfet de la Seine-Maritime en mars 2020, modifié depuis. Si des arrêtés ont été pris par d'autres préfectures, ils ne sont pas connus de nos services et ne semblent pas non plus l'être des associations et avocats qui interviennent quotidiennement sur ces problèmes.

Pour cela, la Défenseure des droits a pris l'initiative, lorsqu'elle intervient auprès des préfectures où la saturation des plateformes de prise de rendez-vous est systémique, de toujours solliciter, en plus des observations des préfets concernés, la production des décisions instituant ces téléservices.

Elle a déjà interrogé une douzaine de préfets mais aucun n'a pour l'instant transmis à la Défenseure des droits de décision organisant ces téléservices.

Deux des préfets interrogés ont récemment été relancés à ce sujet et la Défenseure des droits entend recourir à tous les pouvoirs que lui confère la loi organique pour faire respecter son droit à prendre connaissance de ces documents.

En revanche, la moitié des préfets interrogés a expressément répondu aux sollicitations de la Défenseure des droits en transmettant des éléments d'explications sur les difficultés d'accès aux guichets de leur préfecture.

Parmi les préfets qui n'ont encore jamais répondu à la Défenseure des droits, certains n'ont été saisis que récemment.

L'examen des difficultés rapportées par les préfets dans les réponses faites à la Défenseure des droits apparaît utile à la réflexion sur les solutions qui pourraient être déployées pour améliorer l'accueil des étrangers et le traitement des demandes de titres de séjour.

L'objectif manqué d'une meilleure régulation des flux par le développement de l'accueil sur rendez-vous

Plusieurs préfets mettent en avant l'intérêt organisationnel et sanitaire que constitue le fait de recevoir les usagers sur rendez-vous. La suppression des files d'attentes interminables et des trafics de places dont elles s'accompagnaient est une autre raison avancée.

Si ces objectifs apparaissent tout à fait légitimes, on rappellera toutefois que les préfectures peuvent recevoir sur rendez-vous sans pour autant recourir à un système qui recrée de fait des files d'attentes dématérialisées.

Recommandations : certaines préfectures, à l'image de celle du Val-de-Marne, délivrent par exemple automatiquement des rendez-vous de renouvellement de titres de séjour. Une telle pratique paraît favorable au bon fonctionnement de l'administration, qui peut ainsi gérer au mieux les priorités, et bénéficie également à l'usager, qui n'est pas confronté au risque de pénurie de rendez-vous et est assuré de pouvoir déposer sa demande dans les délais impartis.

Le manque de moyens

La raison la plus fréquemment invoquée pour expliquer le nombre insuffisant de créneaux de rendez-vous est celle du nombre insuffisant d'agents à même d'accueillir les usagers et d'instruire les demandes.

Recommandations : la Défenseure des droits recommande le renforcement des effectifs affectés à l'accueil des usagers et à l'instruction des demandes de titres de séjour. Dans sa décision n°2020-142, le Défenseur des droits soulignait d'ailleurs certains biais qui pouvaient conduire le ministère de l'Intérieur à sous-estimer les besoins en ETPT des préfectures. En outre, les mouvements fréquents des personnels affectés à ces services ont nécessairement un impact négatif sur la qualité du service rendu et les délais de traitement. Il estimait que la reprise progressive de l'enregistrement des demandes de titres de séjour devait nécessairement s'accompagner d'une dotation de moyens supplémentaires.

Les rendez-vous pris mais non honorés

Il ressort aussi souvent des explications apportées que de nombreux rendez-vous pris mais non honorés grippent le système en saturant inutilement les plateformes et en mobilisant des agents pour rien.

Recommandations : pour surmonter cette difficulté, certaines préfectures ont mis en place des solutions qui ont prouvé leur efficacité : une préfecture (Calvados) indiquait ainsi à un délégué territorial de la Défenseure des droits être parvenue à quasiment éradiquer ce phénomène en mettant en place un système de rappel automatique par SMS¹.

La crise sanitaire

De façon générale, les préfets mettent en avant l'impact de la crise sanitaire - en particulier du confinement strict de mars, avril et mai 2020 - sur leurs délais de traitement et leur organisation. L'un d'eux précise d'ailleurs que l'imprimerie nationale n'a pas été en mesure d'imprimer de titres de séjour durant toute cette période.

Le Défenseur des droits, conscient de cette difficulté, avait estimé que la prolongation de la durée de validité des documents de séjour pour six mois serait insuffisante pour permettre aux préfectures de rattraper le retard accumulé.

Recommandations : ce type de mesure ponctuelle pourrait opportunément être à nouveau envisagée afin de soulager les services préfectoraux et d'éviter des ruptures de droits aux étrangers titulaires de titres de séjour.

Plus généralement, la Défenseure des droits rappelle que toute précarisation du droit au séjour représente nécessairement une charge de travail supplémentaire pour les services préfectoraux. En ce sens, elle recommande à nouveau d'étendre le bénéfice des cartes de séjour pluriannuelles aux catégories d'étrangers qui en sont actuellement exclues et rappelle qu'à chaque fois qu'une préfecture refuse à tort de délivrer un titre pluriannuel ou une carte de résident de dix ans à un ressortissant étranger, elle accroît sa charge de travail future.

3. Les situations les plus problématiques

L'admission exceptionnelle au séjour concernée au premier chef par la saturation des plateformes de prise de rendez-vous en ligne.

Au vu des situations les plus récemment portées à la connaissance du Défenseur des droits, il apparaît que c'est au niveau des demandes d'admission exceptionnelle au séjour (AES) que les difficultés d'accès au guichet sont les plus prégnantes. Celles-ci restent en effet les plus concernées par la saturation des modules de prise de rendez-vous en ligne tandis que pour les autres demandes, le recours à d'autres modalités de saisine apparaît de plus en plus souvent envisagé.

En Seine-Saint-Denis, par exemple, où la prise de rendez-vous obligatoire via des plateformes saturées concernait il y a encore quelques mois la majorité des situations, elle est désormais réservée à l'admission exceptionnelle au séjour, aux demandes de titres de séjour pour raisons médicales ainsi qu'aux premières demandes de titres de séjour des jeunes majeurs confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) entre 16 et 18 ans. Les demandes de renouvellement de titres de séjour délivrés pour motifs professionnels sont également concernées par cette procédure mais ne semblent pas poser de difficulté (plateformes non saturées).

¹ Le taux de rendez-vous honorés était passé de 81% à 96% en quelques mois.

Dans les Hauts-de-Seine, où le recours à ce module de prise de rendez-vous était également généralisé, il semble qu'il soit désormais réservé à l'AES et à l'admission au séjour pour soins.

De même, la préfecture de police de Paris ne l'utilise que pour l'admission exceptionnelle.

Le bilan mitigé des autres modes de saisine

Plusieurs préfets indiquent que les messageries électroniques fonctionnelles constituent une alternative à l'utilisation de ces plateformes. Ces messageries semblent principalement servir à identifier des situations urgentes signalées par des travailleurs sociaux, associations ou des délégués territoriaux du Défenseur des droits. Toutefois, certaines des préfectures les plus concernées par la saturation des plateformes de prise de rendez-vous refusent systématiquement d'accorder des rendez-vous via les adresses électroniques dédiées et réorientent systématiquement les personnes vers le module de prise de rendez-vous.

Au cours de l'année 2020, les préfectures ont transféré un certain nombre de démarches qui se réalisaient auparavant via le module de prise de rendez-vous en ligne vers la plateforme demarches-simplifiees.fr. Cette solution présente l'avantage de permettre un dépôt effectif de l'entier dossier, lequel s'accompagne de la génération automatique d'un accusé de réception. Il pourrait donc permettre de redonner une visibilité sur les files d'attente, réduire le caractère aléatoire de l'obtention des rendez-vous et améliorer le suivi des dossiers.

Toutefois, le recours à cette plateforme est en général réservé aux démarches relevant de l'admission au séjour de plein droit. Il ne résout donc pas les difficultés d'accès au guichet auxquelles se heurtent toutes les personnes sollicitant leur admission exceptionnelle au séjour.

Par ailleurs, certaines associations font état de difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers pour procéder à des dépôts de demandes de titres de séjour via demarches-simplifiees.fr. Ces démarches nécessitent en effet d'avoir accès à un ordinateur ce qui peut s'avérer difficile pour des populations précaires. En outre, il est nécessaire de scanner ou photographier des documents et de les mettre en ligne. Cela nécessite des compétences dont ne disposent pas certaines personnes. Enfin, les préfectures sont loin d'être toutes dotées de points d'accès numériques permettant un accompagnement des personnes dans le cadre de leurs démarches en matière de séjour et ces points d'accès, lorsqu'ils existent, sont souvent réservés aux démarches mentionnées dans le plan Préfectures nouvelle génération : demande de carte nationale d'identité, de passeport, de permis de conduire et de certificat d'immatriculation. La médiation numérique pèse par conséquent sur les travailleurs sociaux, associations et avocats.

Il convient enfin de rappeler que, quelle que soit leur efficacité, la saisine de l'administration par courrier électronique ou par demarches-simplifiees.fr sont d'autres modes de saisie dématérialisée de l'administration et ne constituent donc pas des alternatives au sens de la législation en vigueur.

S'agissant des alternatives non dématérialisées, on peut signaler la mise en place de plateformes téléphoniques. Si celles-ci n'ont généralement qu'une fonction informative, certaines ont vocation à permettre une prise de rendez-vous et constituent ainsi une véritable alternative à la dématérialisation. Les informations transmises au Défenseur des droits par les acteurs de terrain présents dans certains départements font cependant état de la saturation de celles-ci, en raison du manque de moyens évoqué précédemment.

Certaines préfectures ont également fait le choix du dépôt des demandes par voie postale.

Une mauvaise lisibilité de l'information nuisant globalement à l'accès effectif aux procédures

Si les procédures semblent parfois évoluer dans un sens favorable, l'organisation et l'actualisation des sites internet des préfectures est toutefois à l'origine de nombreuses difficultés pour identifier la procédure adéquate.

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

De même, si tous les sites renvoient désormais vers le site accueil-etrangers.gouv.fr qui permet aux personnes de déterminer sur quel fondement elles doivent demander leur admission au séjour et liste les pièces qu'il convient de joindre au dossier, de nombreuses préfectures font figurer en parallèle des listes de pièces sur leur site, qui peuvent différer de celles établies par le ministère. La suppression de ces listes départementales qui n'ont pas lieu d'être et un renvoi systématique vers le site susmentionné du ministère de l'Intérieur, dont la Défenseure salue la clarté et le souci d'harmonisation des pratiques, paraît donc opportun.

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

4. Les procédures particulières mises en place par le ministère de l'Intérieur

La plateforme dédiée aux étudiants

- Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de difficultés d'ordre technique

Le problème principal identifié par le Défenseur des droits est l'impossibilité du service support à lever les blocages techniques rencontrés par les usagers et le refus de la préfecture de proposer une autre modalité de dépôt de la demande.

Lorsqu'une personne ne peut finaliser sa démarche en raison d'une difficulté technique² elle est invitée à contacter un service support - le Centre de contact citoyens - à l'aide d'un formulaire en ligne. Elle est ensuite recontactée par courrier électronique par un agent de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) qui lui prodigue généralement des conseils destinés à lui permettre de lever par elle-même les difficultés rencontrées³. Toutefois, quand le blocage demeure, le support technique est contraint de l'inviter à prendre contact avec la préfecture ou d'indiquer que le problème a été identifié et qu'il sera signalé en vue d'une future mise à jour de la plateforme. Ce service support ne semble donc pas disposer des droits suffisants pour intervenir sur une démarche individuelle. Quant aux préfectures, elles se bornent généralement à renvoyer la personne vers la plateforme ou le service support en indiquant que la démarche doit impérativement être réalisée en ligne.

La Défenseure des droits regrette que cette plateforme n'ait pas fait l'objet d'une expérimentation plus longue avant que son usage soit imposé à l'ensemble des étudiants et déplore l'absence de maintien d'une modalité de dépôt alternative.

- À ces difficultés s'ajoute le constat d'une délivrance tardive voire de la non délivrance de récépissé après le dépôt d'une demande via la plateforme

En effet, la plateforme génère automatiquement une attestation de dépôt mais celle-ci permet uniquement à la personne de prouver qu'elle a réalisé des démarches en vue de son admission au séjour. Elle ne lui confère pas de droit au séjour, ne l'autorise pas à travailler et ne lui permet pas d'ouvrir droit à des prestations sociales. Or, on aurait pu penser qu'une plateforme imposant de remplir un formulaire ainsi que de mettre en ligne un certain nombre de pièces pour finaliser un dépôt de demande de titre de séjour aurait pu permettre la délivrance automatique d'un récépissé⁴ ou à tout le moins un examen plus rapide de la complétude des dossiers.

La Défenseure des droits tient d'ailleurs à insister sur l'importance fondamentale des récépissés dans le cadre de l'instruction des demandes de titres de séjour. La délivrance de ce document, qui a pour finalité de préserver ou d'ouvrir un droit au séjour ainsi que les droits qui y sont attachés, doit être une priorité lorsque les préfectures sont confrontées à des difficultés importantes pour faire face au nombre de demandes. Ce document permet de sécuriser la situation des personnes lorsque les délais de délivrance des titres deviennent problématiques. C'est pourquoi il est absolument essentiel qu'il soit délivré le plus tôt possible, qu'il ait une durée suffisante et qu'il soit renouvelé automatiquement jusqu'à la délivrance du titre ou la notification d'une décision de refus.

La plateforme dédiée aux ressortissants britanniques

La Défenseure des droits n'est à ce jour pas saisie de difficultés. Il faut à cet égard rappeler que les intéressés ont jusqu'au 1er juillet 2021 pour solliciter la délivrance d'un titre de séjour, la détention d'un tel titre n'étant obligatoire qu'à compter du 1er octobre 2021.

² La Défenseure des droits a notamment été saisie par des personnes dont le numéro Agdref ou le numéro de visa n'était pas reconnu, ainsi que par une autre qui ne parvenait pas à mettre en ligne une pièce complémentaire demandée alors qu'elle avait pu sans difficulté télécharger l'intégralité des pièces de son dossier.

³ Par exemple en supprimant les cookies ou en changeant de navigateur.

⁴ Dans le cadre de cette procédure, les récépissés sont remplacés par des « attestations de prolongation de l'instruction ».

5. La question des délais

Dans sa décision n°2020-210 du 18 décembre 2020, la Défenseure des droits observe que « *dans les faits, les personnes dépendant 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 annoncés* ».

Ce chiffre est tiré du rapport de la Cour des comptes intitulé *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*⁵. Le rapport relaye les données rapportées par la DGEF s'agissant des délais d'instruction des premières demandes de titres de séjour par les préfectures. Selon ces données, le délai moyen, tous départements confondus (hors outremer), était de 102 jours au premier semestre 2019 tandis que le délai moyen d'instruction calculé pour chaque préfecture variait de 14 à 200 jours. Ainsi, ces 200 jours correspondent au délai moyen d'instruction le plus long qui a pu être constaté dans une préfecture, hors outre-mer, au premier semestre 2019.

La Cour des comptes relevait dans son rapport que les délais de traitement des demandes de titres de séjour communiqués par le ministère de l'Intérieur ne portent que sur les demandes auxquels une suite favorable a été réservée. De plus, ces délais ont pour point de départ l'enregistrement de la demande dans l'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), lequel n'intervient qu'à compter de la date à laquelle l'agent de guichet considère que le dossier est complet⁶.

Autrement dit, le délai d'instruction moyen le plus long constaté par la DGEF en 2019, déjà très excessif puisqu'il s'élève à plus de six mois, ne rend absolument pas compte du temps réel écoulé entre le moment où l'étranger tente pour la première fois de se manifester auprès de l'administration pour déposer une demande de titre et celui où il reçoit son titre de séjour. Pour en rendre compte, il faudrait y ajouter, d'une part, les mois voire les années que certains usagers attendent avant de parvenir à obtenir un premier rendez-vous (du fait de la saturation des plateformes de prise de rendez-vous en ligne mais aussi car il est fréquent que les préfectures, qu'elles aient ou non recours à ces plateformes, accordent des rendez-vous à une date éloignée) puis, d'autre part, le délai pris pour vérifier la complétude du dossier (qui implique parfois plusieurs nouvelles convocations).

Or, ce temps réel écoulé entre la première tentative de dépôt et l'obtention d'un titre ne peut malheureusement être documenté puisque précisément, l'un des effets pervers majeur du recours à la plateforme de prise de rendez-vous en ligne est qu'elle rend non seulement invisibles mais aussi non quantifiables les files d'attente.

Pour remédier à cela, le Défenseur des droits avait recommandé, dans sa décision n°2020-142, que les modules de prise de rendez-vous en ligne délivrent un accusé de connexion nominatif et daté à chaque connexion d'un usager.

6. Comparaisons internationales

En Suède, les ressortissants étrangers ont la possibilité de réaliser en ligne certaines démarches relatives au droit au séjour, mais ce n'est qu'une option qui s'offre à eux. Des procédures non

⁵ [Cour des comptes, Rapport thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 2020](#). P. 67.

⁶ Étant rappelé que la Défenseure des droits est très régulièrement saisie par des personnes qui font l'objet de demandes de pièces abusives et dont le dossier est considéré à tort comme incomplet.

dématérialisées existent systématiquement en parallèle. Les Ombudsmen ne sont saisis d'aucune difficulté à ce sujet.

La Défenseure des droits n'a pas d'information sur d'éventuelles difficultés concernant l'Espagne mais la dématérialisation des procédures d'admission au séjour (premières demandes et renouvellement) est déjà très avancée puisqu'elle représente près de 80% des demandes. L'objectif étant d'atteindre une dématérialisation intégrale d'ici deux ans. Il convient de relever que, confrontée à des difficultés de délivrance de titres de séjour physiques du fait de restrictions sanitaire, l'Espagne a décidé de conférer aux décisions accordant un droit au séjour les mêmes effets que les titres de séjour à l'égard de l'administration et des tiers.

Au Pays-Bas, lorsqu'une prise de rendez-vous en ligne est proposée, les préfectures prévoient généralement que celle-ci puisse également se faire par téléphone ou en se rendant directement à un guichet d'accueil.

Quant au dépôt des dossiers de première demande ou de renouvellement de titre de séjour, l'administration incite les usagers à réaliser ces démarches de façon dématérialisée mais propose systématiquement une alternative⁷. L'Ombudsman fait cependant état d'une plainte récente relative au fait que le formulaire de demande de renouvellement de titre de séjour n'était disponible qu'en ligne, ce qui imposait le recours à un ordinateur et une imprimante y compris pour un dépôt physique.

En Belgique, les démarches en matière de séjour des étrangers transitent par les 581 administrations communales. Chacune étant autonome dans son organisation, il est impossible d'établir une règle générale et le Médiateur fédéral n'est pas compétent pour les services publics locaux. Toutefois, après vérification, il apparaît que certaines administrations communales utilisent des systèmes de prise de rendez-vous en ligne (E-guichet). Le site internet des villes les plus importantes propose généralement une alternative (prise de rendez-vous par mail ou téléphone).

À ce jour il n'existe pas de téléservice de dépôt en ligne des demandes de titre de séjour. Ces démarches se font systématiquement en personne.

En Grèce, les administrations dématérialisent de plus en plus les démarches, y compris celles en lien avec l'asile et l'immigration.

Ces procédures dématérialisées posent de nombreuses difficultés, en particulier pour des raisons de maîtrise et d'accès à l'outil informatique et sont parfois à l'origine de délais de traitement accrus.

Au Québec, enfin, une plateforme est utilisée depuis 2019 pour accomplir un certain nombre de procédures relatives au séjour des étrangers.

Depuis le 27 mai 2020, les candidats au Programme des étudiants étrangers peuvent présenter leur demande de titre de séjour (Certificat d'acceptation du Québec) en ligne via la plate-forme Arrima. Ils peuvent s'y acquitter du paiement des droits exigibles et y télé-verser leurs documents. Il leur était également possible de faire la demande par voie postale mais cette procédure alternative a été supprimée le 26 janvier 2021.

Le Protecteur du citoyen québécois n'a reçu qu'une seule plainte concernant un problème technique pour le transfert de documents sur la plate-forme pour le Programme des étudiants étrangers. Dans ce dossier, la demande a été soumise à nouveau avec succès et traitée en priorité.

⁷ Voir, par exemple, la procédure pour les renouvellement de titres de séjour : <https://ind.nl/en/Pages/Guidance1Question15.aspx>