
Décision du Défenseur des droits n°2021-134

La Défenseure des droits,

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

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

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

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

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

Saisie d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par Monsieur X lors du dépôt d'une première demande de titre de séjour du fait de l'impossibilité de prendre rendez-vous par l'intermédiaire de la plateforme en ligne de la préfecture de Z.

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z saisi en référé.

Claire HÉDON

**Observations devant le tribunal administratif de Z
présentées en application de l'article 33
de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

Le Défenseur des droits a été saisi le 16 mars 2021, par l'intermédiaire d'une association, de la réclamation de Monsieur X relative aux difficultés qu'il rencontre pour déposer une demande de titre de séjour en préfecture de Z.

Depuis plusieurs mois, Monsieur X tente sans succès d'obtenir un rendez-vous via la plateforme dédiée de la préfecture. Par l'intermédiaire d'une association, il a notamment adressé au préfet de Z une lettre recommandée avec accusé de réception en date du 18 février 2021 pour exposer sa situation et solliciter l'octroi d'un rendez-vous.

Par une requête enregistrée le 5 mai 2021, Monsieur X a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Z d'ordonner au préfet de Z de lui accorder un rendez-vous afin qu'il puisse déposer sa demande d'admission exceptionnelle au séjour.

- **Le contexte**

Depuis deux ans, 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 des procédures dématérialisées imposées par certaines préfectures.

Le principal problème auquel ces personnes se trouvent confrontées concerne 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. 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, 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.

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

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

À l'occasion d'un référé récent¹, 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 :

« 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 2020², 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 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 annoncés³.

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

- **Le cadre juridique**

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

L'article L.112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ouvre aux usagers une possibilité de saisir l'administration et de correspondre avec elle par voie électronique.

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, etc.), celui que les usagers devront impérativement utiliser s'ils choisissent d'exercer leur droit de la saisir par voie électronique.

Le Conseil d'État a précisé que ni les articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoyant un droit de saisine de l'administration par voie

¹ CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594, mentionné au recueil Lebon.

² Cour des comptes, Rapport thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 2020.

³ Délai maximal pour le traitement d'une première demande de titre de séjour à compter de son enregistrement.

électronique, ni le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les administrations à créer des téléservices, n'avaient pour effet de rendre obligatoire ce mode de saisine à l'exclusion de tout autre (CE, 10^{ème}-9^{ème} Ch. réun., 27 novembre 2019, n° 422516).

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 tenue de prévoir une alternative à la procédure dématérialisée. Certains préfets ont ainsi modifié leurs pratiques depuis cet arrêt du Conseil d'État.

- L'obligation de détenir un titre de séjour et son corollaire, le droit de voir sa demande enregistrée dans un délai raisonnable

Pour les étrangers souhaitant déposer une demande de titre de séjour, l'inaccessibilité des guichets consécutive à la dématérialisation intégrale des prises de rendez-vous soulève d'autant plus de difficultés qu'elle empêche les intéressés d'accomplir une obligation légale.

Tout étranger âgé de plus de dix-huit ans est en effet tenu, conformément à l'article L.211-1 (anciennement L.311-1) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), de détenir un titre de séjour. L'article R.431-3 (anciennement R.311-1) du même code précise qu'il doit pour cela se présenter en préfecture ou sous-préfecture pour souscrire une demande de titre de séjour⁴.

Ces obligations textuelles ont nécessairement pour corollaire le droit de tout étranger majeur à voir examiner sa demande. Récemment, le Conseil d'Etat, précisément saisi des difficultés rencontrées par une personne souhaitant régulariser sa situation administrative auprès de la préfecture, a ainsi rappelé qu'il incombait à l'autorité administrative de procéder à l'enregistrement d'une demande de titre de séjour dans un délai raisonnable. À défaut, l'étranger est fondé à saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L.521-3 du code de justice administrative (CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594).

- 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.

⁴ À l'exception des titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice (titres de séjour « *étudiant* »).

Or, les plateformes de prise de rendez-vous des préfectures ne présentent généralement pas de telles garanties puisque ça n'est que lorsque la personne sélectionne un créneau disponible qu'elle peut s'identifier et obtenir une convocation. De ce fait, lorsque 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.

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

« Lorsqu'un rendez-vous ne peut être obtenu sur ce site internet, le demandeur n'obtient pas de documents nominatifs établissant ses tentatives. »

Or, la preuve de ces démarches est nécessaire à plusieurs titres pour les ressortissants étrangers.

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. 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 puis, le cas échéant, être placée en centre de rétention en vue de son éloignement.

Cette preuve est également 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. Elle est en effet indispensable pour éviter les ruptures de droits (prestations sociales, contrat de travail, etc.).

Le Défenseur des droits relève d'ailleurs qu'en vertu de l'alinéa 2 de l'article L.433-3 (anciennement 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.411-4 (anciennement 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.433-3 (anciennement 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 résident »* dont elle est titulaire *« par la 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, le défaut de délivrance d'un accusé de réception ou d'enregistrement électronique entrave l'usager dans ses recours administratifs et contentieux.

Plusieurs tribunaux administratifs ont en effet rejeté les requêtes en référé *« mesures utiles »* introduites par des requérants ayant sollicité en vain l'octroi d'un rendez-vous, au motif que les captures d'écran produites à l'appui de leur demande étaient anonymes et ne pouvaient par conséquent pas être considérées comme des preuves suffisantes de leurs tentatives de connexion.

Par une décision du 21 avril 2021, le Conseil d'État a toutefois annulé une ordonnance fondée sur ce motif et considéré qu'une telle appréciation constituait une dénaturation des pièces. La haute juridiction a en effet rappelé que :

« lorsqu'un étranger tente d'obtenir un rendez-vous sur le site de la préfecture de la Seine Saint Denis en vue de déposer une demande de titre de séjour, la page indiquant qu'il n'existe plus de plage horaire disponible est toujours anonyme, dès lors qu'elle apparaît avant même que l'étranger ait été en mesure d'enregistrer ses données personnelles » (CE, réf., 21 avril 2021, n° 448178).

Il convient de préciser que le module de prise de rendez-vous utilisé par la préfecture mise en cause est le même que celui utilisé dans la plupart des préfectures françaises.

- Le droit de l'usager de demander au juge des référés d'enjoindre au préfet de délivrer un rendez-vous

Le juge des référés du Conseil d'État considère que :

« si l'étranger établit qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine, il peut 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, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous » (CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594).

À défaut de pouvoir produire les accusés de réception ou de connexion que l'administration est tenue de lui délivrer en vertu de l'article L.112-11 du CRPA, le ressortissant étranger est contraint de constituer lui-même les preuves de ses tentatives d'accès au service public, généralement en réalisant des captures d'écran.

Au sujet du caractère probant de ces captures d'écran, le tribunal administratif de Paris, saisi par des personnes produisant des captures d'écran datées mais non nominatives, a jugé par plusieurs ordonnances récentes que :

« En l'absence de tout procédé permettant d'identifier le demandeur lorsqu'il se connecte à la plateforme mise en place par l'État pour obtenir un rendez-vous en préfecture et alors qu'il n'existe aucune obligation, pour le demandeur, de se connecter depuis un support informatique qui lui soit personnel, [la personne] doit être regardée comme établissant suffisamment la réalité des démarches qu'elle a entreprises et leur répétition. » (notamment : TA, Paris, 18 janvier 2021, n° 2021829/9)

- **Les interventions du Défenseur des droits**

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

Il est en premier lieu saisi par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux, qui reçoivent les réclamants et tentent de résoudre à l'amiable les problèmes auxquels sont confrontés les

usagers du service public. Dans certaines préfectures toutefois, la situation est telle que les interventions des délégués sont devenues vaines.

Les demandes de réexamen adressées directement par les services centraux du Défenseur des droits aux préfets de ces départements afin de prévenir les contentieux ne sont généralement pas plus suivies d'effet.

Face à l'ampleur de la situation, et considérant que l'exercice des missions que lui confère la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 était remis en cause, le Défenseur des droits a, par une décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020, formulé plusieurs recommandations à l'attention du ministre de l'Intérieur.

Il a par ailleurs décidé d'interroger chaque préfet ayant fait le choix de recourir à un dispositif de prise de rendez-vous présentant de telles défaillances.

S'agissant de la préfecture en cause, il mène actuellement une instruction générale dans le cadre de laquelle il a demandé à l'autorité préfectorale de lui communiquer toute décision (arrêté, circulaire, instruction, etc.) relative 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, ainsi que les références de publication de celle-ci.

Le Défenseur des droits a de surcroît demandé au préfet de Z de lui faire part des mesures prises ou envisagées en vue de faire cesser les difficultés d'accès au guichet rencontrées par les ressortissants étrangers, d'assurer un traitement prioritaire des situations les plus urgentes, et de proposer une alternative à la saisine dématérialisée de ses services.

Parallèlement à cette instruction, le Défenseur des droits signale toutes les situations des personnes entravées dans leur accès au service public du fait de l'organisation retenue par l'autorité préfectorale.

En l'espèce, un courrier a été adressé au préfet de Z le 2 avril 2021 pour l'informer de la situation de Monsieur X. Il y était précisé qu'à défaut de réponse favorable à cette demande de règlement amiable et dans l'hypothèse où le réclamant saisirait en référé le tribunal administratif territorialement compétent, le Défenseur des droits pourrait décider de présenter des observations dans le cadre de cette procédure.

Par courrier électronique du 23 avril 2021, le préfet de Z a indiqué au Défenseur des droits qu'il n'était pas en mesure d'attribuer un rendez-vous à Monsieur X et l'a à nouveau orienté vers le module de prise de rendez-vous en ligne.

Au vu de cette réponse, le Défenseur des droits estime que le droit de Monsieur X à voir sa demande enregistrée dans un délai raisonnable est entravé et qu'il y aurait lieu d'ordonner au préfet de fixer un rendez-vous à bref délai.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à l'appréciation de la formation de référé.

Claire HÉDON