



Monsieur le Ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer
11, place Beauvau
75008 Paris CEDEX 08

Paris, le 17 décembre 2024,

Monsieur le Ministre,

Au mois de mars 2021, la procédure de dépôt et d'instruction des demandes de certains titres de séjour a été modifiée et un dépôt obligatoire de la demande de titre de séjour au moyen d'une plateforme de téléservice intitulée « Administration Numérique pour les Étrangers en France » (ANEF) a été instauré **(1)**.

Estimant que le recours obligatoire à un service dématérialisé méconnaissait les droits des personnes intéressées, plusieurs associations et syndicats ont saisi le Conseil d'État de la légalité de ce dispositif.

S'il a admis que l'administration pouvait rendre obligatoire l'utilisation d'un téléservice, il a toutefois insisté sur les obligations qui incombent à l'Etat s'agissant du dépôt et de l'instruction des demandes de titres de séjour **(2)**.

Or, depuis maintenant plus de trois ans, les différents acteurs du terrain ont pu constater l'existence de dysfonctionnements massifs et récurrents dans la mise en œuvre de la plateforme ANEF, ayant pour effet de porter atteinte aux droits des personnes concernées **(3)**.

C'est la raison pour laquelle, par le présent courrier, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'association Aurore, Coallia, Emmaüs Solidarité, Forum Réfugiés, France terre d'asile, JRS France (Jesuit Refugee Service), la Cimade, le Groupe SOS et le Secours Catholique - Caritas France, entendent demander à l'Etat de prendre toutes les mesures utiles pour faire cesser cette carence fautive.

1. Dématérialisation des demandes de titres de séjour : le contexte juridique de la mise en œuvre de l'ANEF

Par un décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, le gouvernement a rendu obligatoire le dépôt des demandes de titres de séjour au moyen d'un téléservice. Ce dernier prend la forme de la plateforme Administration numérique des étrangers en France (ANEF).

Cette réforme a été inscrite à l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il renvoie à des arrêtés rassemblés à l'annexe 9 du code, qui devront définir les titres de séjour concernés :

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

Saisi par plusieurs associations, le 3 juin 2022, le Conseil d'Etat a considéré qu'aucun texte, ni principe, ne s'opposait à ce que le pouvoir réglementaire ait recours à un procédé de dématérialisation des demandes de titres de séjour (CE, 3 juin 2022, *La Cimade et autres*, n°452798, Lebon).

Constatant toutefois que le pouvoir réglementaire n'avait pas prévu de solutions de substitution destinées à répondre aux cas où l'étranger se trouverait dans l'impossibilité d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement, le Conseil d'Etat a partiellement annulé le décret du 24 mars 2021.

Dans cette même décision, le Conseil d'Etat a également fait grief au pouvoir réglementaire de ne pas avoir fixé les modalités de l'accueil et de l'accompagnement devant être offertes, y compris physiquement, aux personnes accomplissant leur démarche numérisée.

Le décret du 19 mars 2023 a donc modifié les dispositions précitées, en renvoyant à un arrêté pour fixer les modalités de substitution.

Un arrêté du 1^{er} août 2023 les a précisées et prévoit que l'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés dans le cadre du dépôt en ligne des demandes de titre de séjour repose :

- sur une assistance téléphonique et un formulaire de contact ;
- et sur un accueil physique.

L'assistance, téléphonique ou via un formulaire de contact, doit être mise en œuvre par le « centre de contact citoyens » (CCC) de l'Agence nationale des titres sécurisés.

L'accueil physique est pris en charge par les points d'accueil numérique (PAN) dont le fonctionnement relève des préfetures et sous-préfetures disposant d'un service chargé des étrangers.

En vertu de cet arrêté, les usagers étrangers sont censés bénéficier dans les points d'accueil numérique d'une aide à l'utilisation de l'outil informatique, d'informations générales sur les démarches les concernant, d'une aide à la qualification de la demande et d'un accompagnement à la constitution du dossier dématérialisé.

S'agissant des solutions de substitution, l'arrêté du 1^{er} août 2023 prévoit que le demandeur ne peut en bénéficier qu'après constat par l'administration de l'impossibilité technique du dépôt de sa demande via le téléservice.

La demande de titre est alors effectuée auprès de la préfeture selon des modalités fixées par arrêté préfectoral. Un rendez-vous physique individuel est censé être systématiquement proposé à l'étranger autorisé à déposer sa demande de titre selon cette modalité. Le préfet peut également prévoir, sur demande de la personne, le recours à un dépôt de la demande par voie postale ou par courriel.

2. Les obligations incombant à l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre de l'ANEF

Si le Conseil d'Etat a admis la possibilité du recours obligatoire à l'ANEF, il a en revanche insisté sur le fait que le pouvoir réglementaire ne pouvait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits (CE, 3 juin 2022, *La Cimade et autres*, n°452798, Lebon).

A. L'accès normal des usagers au service public

L'accès normal des usagers au service public impose à l'Etat de garantir le principe de continuité du service public.

Constituant un des aspects de la continuité de l'Etat, ce principe a été qualifié de principe général du droit (CE, 7 juillet 1950, *Dehaene*, n°01645, Lebon), puis de principe fondamental par le Conseil d'Etat (CE, 13 juin 1980, *Madame Bonjean*, n°17995, Lebon), tandis que le Conseil constitutionnel l'a consacré au rang de principe à valeur constitutionnelle (Cons. Const., 25 juillet 1979, n°79-105DC).

L'Etat doit également garantir aux usagers un égal accès au service public (CE, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoires*, n°92004, Lebon), le principe d'égalité devant le service public étant un principe à valeur constitutionnelle, corollaire du principe d'égalité devant la loi (Cons. Const., 29 juillet 2002, n°2002-461DC).

B. La garantie de l'exercice effectif des droits des personnes concernées

L'exercice effectif des droits des personnes pouvant prétendre à l'octroi d'un titre de séjour suppose le bon fonctionnement de la procédure de délivrance, dans la mesure où la quasi-totalité des droits économiques et sociaux des étrangers sont subordonnés à la reconnaissance de leur droit au séjour et donc à l'aboutissement de leur démarche.

A ce titre, et comme le signalait déjà la Défenseure des droits en 2019¹, les entraves à l'accès au séjour qui peuvent résulter du recours à l'ANEF affectent plusieurs droits fondamentaux, dont le droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme qu'il incombe aux États membres de garantir.

3. Les dysfonctionnements de l'ANEF et la carence fautive de l'Etat dans la mise en œuvre de ses obligations

Les associations signataires ont pu constater que la plateforme ANEF connaît de graves dysfonctionnements, de nature à caractériser une carence fautive de l'Etat dans la mise en œuvre des obligations précitées.

A titre d'illustration, les associations signataires entendent évoquer les principaux dysfonctionnements, dont elles soulignent le caractère non-exhaustif.

A. Le renouvellement des attestations de prolongation d'instruction

Une des principales difficultés de la plateforme est liée au renouvellement des attestations de prolongation d'instruction (API), venues remplacer le « récépissé de demande de titre de séjour ».

Tout d'abord, il n'existe pas de fonctionnalité sur le site de l'ANEF pour demander le renouvellement des API.

L'utilisateur doit faire la demande de renouvellement auprès de la préfecture, mais cette démarche est complexe, dans la mesure où les informations afférentes sont absentes du site de nombreuses préfectures.

De surcroît les délais de traitement de ces demandes sont particulièrement longs, conduisant à des ruptures de droit.

Les associations regrettent à ce titre que la numérisation des demandes n'ait pas permis d'automatiser le renouvellement des API.

B. L'absence de prise en compte de certaines situations

Les associations signataires ont également relevé que l'ANEF ne tient pas compte de la diversité et de la complexité des situations des demandeurs.

Par exemple, lorsqu'un demandeur fait une demande en qualité de parent d'enfant français et qu'il a été demandeur d'asile auparavant, son numéro d'étranger ne lui permet pas d'ouvrir un compte sur l'ANEF, et donc de procéder au dépôt de sa demande.

Cette difficulté est aussi rencontrée par les enfants de bénéficiaires de la protection internationale (BPI), devenus majeurs. Le cas échéant, le jeune majeur qui a lui-même bénéficié du statut de BPI étant mineur, peut normalement demander un titre de séjour en cette qualité. Les personnes concernées n'ont jusqu'à lors jamais eu de « numéro d'étranger ».

¹ Décision du Défenseur des droits n°2022-061 du 24 février 2022.

Or en l'état, l'ANEF ne permet pas à ces jeunes majeurs de déposer directement leur demande de titre de séjour sur la plateforme, les seules personnes habilitées à déposer une demande sans numéro étranger étant les ressortissants européens.

C. Difficultés d'ordre technique

De nombreux problèmes d'ordre technique sont également rencontrés par les demandeurs.

C'est par exemple le cas des pièces-jointes : leur taille est limitée à 10 Mo, mais il n'est possible de télécharger qu'un seul document sur la plateforme, comprenant l'ensemble des pièces sollicitées. Or, ce document fait souvent plus de 10 Mo, ce qui conduit les demandeurs à déposer des dossiers nécessairement incomplets (qui sont par la suite rejetés).

Par ailleurs, l'ANEF ne permet pas d'effectuer deux démarches concomitantes (par exemple, une demande de titre et un changement de situation ou une demande de titre de séjour et une demande de titre de voyage).

Les demandeurs rencontrent également des difficultés pour contacter le support de l'ANEF en vue d'obtenir des réponses à leurs questions.

Les associations signataires entendent attirer l'attention du ministre sur les clôtures d'instruction des demandes déposées sur l'ANEF, qui ne donnent lieu qu'à un simple courriel adressé aux demandeurs, dont le contenu lacunaire et stéréotypé ne permet pas d'identifier le motif de la clôture.

Enfin, les différents sites des préfectures délivrent des informations incomplètes sur les démarches ANEF, qui varient d'un site à l'autre et sont parfois erronées.

D. Dysfonctionnements liés à la reconnaissance de l'API

Les différentes associations signataires ont constaté de nombreuses difficultés liées à l'insuffisante reconnaissance des API dans les autres démarches administratives auxquelles sont confrontés les étrangers.

En l'absence d'une information suffisante de la part des autorités administratives, les API ne sont souvent pas reconnues comme équivalentes aux récépissés de demande de titre autrefois délivrés en préfecture.

C'est notamment le cas de la CAF, de France Travail, des CPAM, de certains bailleurs sociaux et de certaines banques.

E. Accessibilité au dispositif d'accompagnement et à la solution de substitution

Si l'arrêté du 1^{er} août 2023 avait vocation à prévoir les modalités d'accompagnement de la demande de dépôt et dans la mise en œuvre de la solution de substitution, force est de constater qu'en pratique, de nombreux dysfonctionnements persistent.

S'agissant des points d'accès numérique (PAN), la principale difficulté est celle de leur accès. Les jours de rendez-vous et les plages horaires sont trop restreints au regard des besoins. Dans certaines préfectures, les rendez-vous PAN sont systématiquement indisponibles.

De surcroît, en cas de problème technique, les agents des PAN sont bien souvent dans l'incapacité de résoudre le blocage.

S'agissant du centre de contact citoyen (CCC), s'il est relativement accessible pour les personnes intéressées, il reste bien souvent dans l'incapacité de résoudre les anomalies techniques. Cette situation oblige l'utilisateur à multiplier les échanges avec le CCC qui apporte trop souvent des réponses stéréotypées, sans pour autant reconnaître explicitement l'impossibilité de résoudre le blocage technique, allongeant ainsi le délai de saisine de la préfecture et compliquant l'accès à la solution de substitution auprès de la préfecture qui implique un écrit exprès du CCC.

De plus, les réponses apportées par le CCC reposent souvent sur des compétences poussées en informatique dont ne bénéficient pas la majorité des demandeurs de titres de séjour.

Face aux blocages techniques nombreux et récurrents, les conditions d'accès et les modalités des solutions de substitution précisées par l'arrêté du 1^{er} août 2023 apparaissent trop restreintes pour permettre, en pratique, de pallier efficacement les dysfonctionnements de l'ANEF.

*

Dans ce contexte, les associations signataires demandent à l'Etat **de mettre sans délai un terme à l'ensemble de ces carences en prenant toutes mesures utiles permettant d'assurer l'accès normal des usagers au service public, de respecter les normes législatives et réglementaires du droit des étrangers et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.**

Afin de permettre le respect de ces exigences, les associations ont identifié plusieurs exemples de mesures (*liste non-exhaustive*) :

- Modifier le téléservice pour proposer automatiquement l'usage de la solution de substitution aux usagers confrontés à l'impossibilité de créer un compte, de s'y connecter ou d'y accomplir certains actes indispensables à l'accomplissement de leur démarche.
- Modifier le téléservice pour garantir la clarté des informations relatives aux différents fondements de droit au séjour pouvant être invoqués et l'accès à l'ensemble des formulaires de demandes avec ou sans numéro étranger.
- Modifier le téléservice pour garantir la possibilité d'invoquer plusieurs fondements de demande de titre de séjour, de formuler une demande en application de l'article L. 431-2 du Cesda (demande de titre de séjour pendant l'instruction d'une demande d'asile), de formuler une demande de carte pluriannuelle ou de carte de résident lors du renouvellement d'une carte de séjour temporaire.
- Garantir la confidentialité des données personnelles lors des échanges avec l'administration (le centre de contact citoyen en particulier).
- Garantir la délivrance et le renouvellement des attestations de prolongation d'instruction au moyen du téléservice dès l'instruction et jusqu'à la décision de l'administration.
- Modifier les dispositions réglementaires listant les documents de séjour permettant de satisfaire la condition de régularité du séjour exigée par les codes du travail, de la sécurité sociale, de l'action sociale et des familles, de la construction et de l'habitation afin d'ajouter les attestations de prolongation d'instruction dans les mêmes conditions que les récépissés

- Garantir l'effectivité des mesures d'accueil et d'accompagnement, y compris physiques, en assurant l'ouverture de points d'accueil numériques dotés de personnels formés et suffisamment nombreux dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures compétentes pour l'instruction des demandes de titre de séjour
- Modifier l'arrêté du 1^{er} août 2023 pour permettre un accès sans rendez-vous aux points d'accueil numérique.
- Garantir l'effectivité de la solution de substitution pour toute personne rencontrant une difficulté entravant l'accomplissement de sa démarche non résolue malgré le recours ou la tentative vaine de recours au dispositif d'accueil et d'accompagnement.
- Garantir la diffusion d'informations claires et complètes sur le site ANEF comme sur l'ensemble des sites préfectoraux concernant les modalités d'accès au dépôt de demandes de titre de séjour, au dispositif d'accueil et d'accompagnement y compris physique et à une solution de substitution, dans les conditions énoncées ci-dessus.
- Modifier le décret du 24 mars 2021 pour prévoir des modalités alternatives d'accès au dépôt des demandes entrant dans le champ d'application de l'article R. 431-2 du Cesda pour les personnes incarcérées ou placées sous un régime d'hospitalisation sous contrainte.

Liste des associations signataires :

La Fédération des acteurs de la solidarité, Pascal BRICE, Président

Association Aurore, Pierre COPPEY, Président

Coallia, Arnaud RICHARD, Directeur général

Emmaüs Solidarité, Marie-France EPRINCHARD, Présidente

Forum Réfugiés, Sylvie Guillaume, Présidente

France terre d'asile, Najat VALLAUD-BELKACEM, Présidente

JRS France, Guillaume ROSSIGNOL, Directeur

La Cimade, Henry MASSON, Président

Le Groupe SOS, Jean-Marc BORELLO, Président du Directoire

Le Secours Catholique - Caritas France, Didier DURIEZ, Président