

Rapport sur les difficultés d'accès au droit et à la Justice des étrangers : constats et préconisations

**Commission Libertés et droits de l'Homme
Commission Accès au droit et à la Justice**

Assemblée générale du 14 mars



Rapport sur les difficultés d'accès au droit et à la Justice des étrangers : constats et préconisations

Commission Libertés et droits de l'Homme
Commission Accès au droit et à la Justice

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
PARTIE I : LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ETRANGERS AU MOMENT DE LA DELIVRANCE OU DU RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SEJOUR ET LES SOLUTIONS PROPOSEES.....	5
I. LES OBSTACLES POSES AU RENOUVELLEMENT DES TITRES DE SEJOUR, FREIN A L'ACCES AUX DROITS.....	6
1. Les atteintes graves et massives aux droits des usagers déjà dénoncées par le Défenseur des Droits.....	6
2. La disparité et l'inefficience des dispositifs existant, source de difficultés	7
A. Demande de titres relevant de l'ANEF	7
B. Demandes de titres relevant d'autres modalités	8
C. Les difficultés en découlant	8
II. LES SOLUTIONS A METTRE EN PLACE POUR REGLER LES DIFFICULTES D'ACCES AUX DROITS POUR LE DEPOT D'UNE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR OU LE RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SEJOUR.....	14
1. La nécessité d'un meilleur accès à l'information.....	14
2. Les modalités à mettre en place à défaut d'outil numérique et de solutions de substitution efficientes	15
3. Les améliorations liées aux diverses attestations	15
4. Les améliorations à apporter à l'ANEF pour en faire un outil efficient.....	15

PARTIE II : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ÉTRANGERS A L'OCCASION DES RECOURS EXERCÉS ET LES SOLUTIONS PROPOSÉES	17
I. LES DERIVES CONSTATEES AU NIVEAU DU TRAITEMENT DES RECOURS DES ETRANGERS.....	18
1. Les ordonnances de tri	18
2. Les référés et la notion d'urgence	18
II. LES PROBLEMES LIES A L'EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE	19
III. LES EFFETS NEGATIFS GENERAUX DES DIFFICULTES DENONCEES.....	20
IV. LES SOLUTIONS PROPOSEES.....	20
PARTIE III : LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ETRANGERS EN MATIERE D'AIDE JURIDICTIONNELLE ET LES SOLUTIONS PROPOSEES.....	20
I. LES DIFFICULTES ET DERIVES CONSTATEES AU NIVEAU DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPOSEES PAR LES ETRANGERS.....	21
II. LES SOLUTIONS PROPOSEES	22
1. Les rappels relatifs à l'interprétation des textes	22
2. L'importance des commissions BAJ.....	24
3. Le développement du SIAJ.....	24
4. Le délai de dépôt de la demande d'AJ et son effet	24
CONCLUSION	25
RESOLUTION.....	26

INTRODUCTION

A la suite du mouvement généralisé de dématérialisation des services publics initié par l'Etat à compter de 2013, dématérialisation présentée comme une simplification, la procédure de dépôt et d'instruction des titres de séjour pour les étrangers a été profondément modifiée.

A titre liminaire, un bref historique de la dématérialisation est rappelé.

Les systèmes de prise de rendez-vous, pour pouvoir accéder au guichet, se sont développés à compter de 2012, avec une accélération en 2016. Ces prises de rendez-vous en ligne avaient vocation à mettre un terme aux files d'attente interminables devant les Préfectures.

Très vite les préfectures les ont rendus obligatoires en toute illégalité.

Le Conseil d'Etat, 10^e et 9^e chambres réunies, dans sa décision du 29 novembre 2019, n°422516 a ainsi souligné 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* ».

Si 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, il ne prévoit en revanche **aucune obligation** de saisine électronique ». Le téléservice repose sur la consécration d'un droit de l'usager à saisir l'administration par voie électronique, et non d'une obligation à le faire.

La prise de rendez-vous dématérialisée était alors devenue la manifestation la plus visible des dysfonctionnements graves du service public^[1], qualifiés par Madame Le Corre, Rapportrice publique du Conseil d'Etat (dans ses conclusions dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CE, réf., 10 juin 2020, n° 435594, mentionné au recueil Lebon), comme inacceptable pour la situation des étrangers dans notre pays et qui ne saurait perdurer.

En parallèle l'Etat a développé des plateformes (Plateformes pour la naturalisation, les permis de conduire, les cartes nationales d'identité, les passeports, les cartes grises).

Le Ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Cazeneuve, a présenté le Plan « préfectures nouvelle génération » comme une « *solution pour un service public amélioré au plus près des citoyens, qui donne la priorité au développement des projets locaux, à la gestion locale des crises pour venir en secours aux citoyens, au respect des lois et à la lutte contre la fraude documentaire* ».¹

La plateforme Administration numérique des étrangers en France (ANEF), créée en 2015, par la Direction générale des Etrangers en France (DGEF), devait résoudre notamment le problème de saturation pour la prise de rendez-vous en ligne, dès lors que l'étranger dépose son dossier en ligne après s'être identifié et

[1] Rapport du 5 mai 2020 de la Cour des comptes sur « L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères «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 ».

Rapport du 9 mai 2016 consacré aux Droits fondamentaux des étrangers en France, Rapport : Dématérialisation et inégalité d'accès au service public, publié le 17 janvier 2019DDD.

¹<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Plates-formes-specialisees-dans-l-instruction-des-demandes-de-titres>

reçoit un accusé de réception nominatif qui lui permet de justifier de ses démarches. Les déplacements en préfecture sont de fait limités².

Ainsi, à la présentation de l'étranger au guichet pour déposer son dossier auprès d'un agent, s'est substitué progressivement le dépôt obligatoire de la demande de titre de séjour au moyen d'une plateforme de téléservice, intitulée ANEF, instaurée officiellement par le décret du 24 mars 2021.

Ce système, déployé à la hâte, aux termes d'expérimentations insuffisantes³, a contribué à l'aggravation des difficultés rencontrées par les étrangers.

A l'instar du Défenseur des Droits⁴, le Conseil National des Barreaux a été alerté, de longue date, par les avocats sur les difficultés récurrentes rencontrées par les étrangers. Ceux-ci ne sont plus seulement confrontés à l'impossibilité de prendre rendez-vous, mais également à celle de voir leur demande instruite et leurs titres de séjour délivrés ou renouvelés.

Ces entraves à l'accès aux droits générèrent un contentieux important, lequel impacte à la fois les juridictions et les avocats, dont le rôle est dévoyé, faisant perdre le sens de la mission qu'ils ont initialement à remplir. En outre elles participent à une rupture d'égalité et révèlent un manque de moyens criants dans les services préfectoraux.

Au cours de l'année 2024, certains Barreaux ont saisi le Conseil National des Barreaux afin d'alerter sur des pratiques massives visant à ne pas répondre aux demandes des étrangers quant à la délivrance ou au renouvellement de leurs titres de séjour, et à rejeter de façon systématique leurs recours et leurs demandes d'aide juridictionnelle.

Le CNB a pu également constater, au travers des situations qui remontaient, qu'outre ces situations extrêmes et massives, des difficultés existent dans de nombreux ressorts, à des degrés divers, nécessitant une réaction au niveau national.

A l'aune de ces difficultés, il est apparu nécessaire de dresser un constat des difficultés rencontrées et de proposer des solutions pour tenter d'y remédier.

PARTIE I : LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ETRANGERS AU MOMENT DE LA

² Décision du DDD du 24 février 2022. En particulier, le déploiement de l'ANEF, dans le contexte d'une forte dégradation de l'accessibilité des guichets préfectoraux imputable au déploiement, dans de nombreuses préfectures, des plateformes de rendez-vous en ligne, pouvait apparaître comme un moyen de surmonter ces difficultés.

³ DINUM, Avis sur le programme ANEF 30/01/2019.

⁴ Devenu le premier motif de saisine du DDD : 28% des réclamations en 2023 au lieu de 10% en 2019 (page 9 du rapport du DDD du 11/12/2024 : **L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers**, <https://www.defenseurdesdroits.fr/atteintes-aux-droits-des-etrangers-le-defenseur-des-droits-publie-un-rapport-sur-ladministration>).

DELIVRANCE OU DU RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SEJOUR ET LES SOLUTIONS PROPOSEES

Pour se maintenir sur le territoire français, au-delà d'une durée de trois mois, une personne étrangère doit être autorisée à séjourner en France, sous couvert d'un titre de séjour ou d'un visa ou encore d'un passeport d'un des Etats de l'Union Européenne.

La dématérialisation des procédures d'accès à un titre de séjour a fermé les portes des services préfectoraux aux personnes étrangères lesquelles se retrouvent démunies face à un outil numérique qui dysfonctionne. Les usagers n'ont plus de guichet auquel s'adresser pour se renseigner, pallier une panne, corriger des erreurs, ou tout simplement effectuer physiquement leurs démarches, ce qui génère des ruptures de droit au séjour et au travail (impossibilité de récupérer son titre de séjour, de le renouveler, de modifier ou compléter sa demande de titre ou encore d'obtenir un document provisoire).

L'incapacité à obtenir un rendez-vous engendre des difficultés en chaîne, aboutissant à ce que ces personnes se trouvent en situation irrégulière et portant une atteinte grave à l'accès aux droits de ces ressortissants.

Le Défenseur des droits a également dénoncé des atteintes massives aux droits des usagers, dans son rapport du 11 décembre 2024⁵.

Il existe une urgence particulière à ce que des solutions puissent être trouvées.

I. LES OBSTACLES POSES AU RENOUVELLEMENT DES TITRES DE SEJOUR, FREIN A L'ACCES AUX DROITS

1. Les atteintes graves et massives aux droits des usagers déjà dénoncées par le Défenseur des Droits

Le 11 décembre 2024, le Défenseur des Droits a dénoncé les atteintes aux droits des usagers, dans un rapport intitulé : « **L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers** »⁶.

Le Défenseur des Droits précise notamment, au rang des atteintes graves et massives aux droits : « *Dès lors qu'une personne se trouve empêchée d'accéder à une démarche ou de la finaliser, de répondre à une demande de pièces complémentaires, de télécharger un document provisoire de séjour ou voit son dossier clos arbitrairement sans possibilité d'en obtenir la réouverture, voire d'en redéposer un, elle risque de subir une rupture de son droit au séjour et de tous les droits qui y sont attachés. Or, la grande majorité des droits des ressortissants étrangers dépendent de la régularité de leur séjour en France* » (pages 9 – 10).

Le Défenseur des droits pose le constat suivant :

« *Si l'ANEF offre des avancées notables qui auraient pu permettre de répondre de façon pertinente à un certain nombre de difficultés bien réelles, ses trop nombreuses carences ont, au contraire, conduit à accroître les obstacles d'ores et déjà rencontrés par les usagers des services préfectoraux*

⁵ **L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers**, <https://www.defenseurdesdroits.fr/atteintes-aux-droits-des-etrangers-le-defenseur-des-droits-publie-un-rapport-sur-ladministration>

⁶<https://www.defenseurdesdroits.fr/atteintes-aux-droits-des-etrangers-le-defenseur-des-droits-publie-un-rapport-sur-ladministration>

en charge du traitement des demandes de titres de séjour (1). Par ailleurs, alors qu'aucune procédure alternative à l'usage de l'ANEF n'est prévue, la mise en œuvre effective des solutions d'accompagnement et de substitution qui s'imposent dans ce cas demeure très en-deçà de ce qu'exige le droit (2) ».

Il est ainsi souligné le cercle vicieux engendré par l'absence d'attestation : perte du droit au travail, perte du logement, perte d'allocations, impossibilité d'accéder aux soins, à l'éducation (...).

Le Défenseur des droits formule 14 recommandations pour remédier aux difficultés dénoncées.

Le Conseil National des Barreaux a également été alerté sur les situations dramatiques engendrées par ces difficultés.

Le Conseil National des Barreaux ne peut que rejoindre les recommandations du Défenseur des Droits.

2. La disparité et l'inefficience des dispositifs existant, source de difficultés

A. Demande de titres relevant de l'ANEF

Le ministère de l'Intérieur, face aux difficultés de prise de rendez-vous, a mis en place l'ANEF : Administration Numérique des Etrangers en France.

L'ANEF avait pour but de permettre aux étrangers de disposer d'un portail unique, pour réaliser leurs démarches en ligne.

L'ANEF a été utilisée pour la première fois, au début de l'année 2019, pour la validation des visas long séjour et l'acquittement des taxes correspondantes.

En 2020, cette téléprocédure a été utilisée à titre expérimental pour les étudiants.

Le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 met officiellement en place ce téléservice permettant le dépôt dématérialisé de certaines demandes de titres de séjour

L'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version en vigueur du 1^{er} mai 2021 au 24 mars 2023, prévoyait ainsi que :

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

Les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité. »

Le déploiement de l'ANEF a été réalisé de manière progressive, par arrêtés successifs, en fonction de la catégorie de titre de séjour.

Ainsi depuis le décret du 24 mars 2021, plusieurs arrêtés ont élargi progressivement la liste des catégories de titres de séjour pour lesquels la demande doit obligatoirement être réalisée via l'ANEF :

- Arrêté n° INTV2112448A du 27 avril 2021 : étudiant, passeport talent, visiteur, citoyen UE/EEE/Suisse, réfugié, bénéficiaire de la protection subsidiaire (et membre de famille), DCEM, demande de duplicita, de changement d'adresse, d'état civil ;
- Arrêté n° IOMV2309199A du 31 mars 2023 : conjoint de Français, parent d'enfant français, enfant majeur à charge d'un Français, parent à charge d'un Français et de son conjoint, travailleur saisonnier et membre de famille citoyen UU/EEE/Suisse ;
- Arrêté n° IOMV2317032A du 22 juin 2023 : conjoint et enfants entrés dans le cadre du regroupement familial, jeunes majeurs âgés de 16 à 21 ans, nés et scolarisés en France ;
- Arrêté n° IOMV2325978A du 28 septembre 2023 : mineurs isolés confiés à l'ASE ou à un tiers de confiance au plus tard le jour de leurs 16 ans, victimes de traite, bénéficiaires d'une ordonnance de protection, de violences conjugales ou de mariage forcé, étranger malade ;
- Arrêté n° IOMV2418176A du 1^{er} juillet 2024 : carte de résident, certificat de résidence algérien de 10 ans, carte de résident permanent.

L'accès tiers à l'ANEF n'a jamais été mis en place : un avocat ou une association souhaitant aider une personne étrangère ne peut le faire qu'en se connectant avec la personne, au moyen de ses identifiants, ou alors en disposant des identifiants de la personne. Tant la fracture numérique que la complexité des démarches justifient la création d'un tel accès.

B. Demandes de titres relevant d'autres modalités

Parallèlement, en application de l'article R 431-3 du CESEDA, l'Etat a maintenu la possibilité de déposer certaines demandes de titre de séjour au guichet ou par voie postale générant des pratiques très variables :

- Dématerrialisation de la demande avec l'outil « Démarches simplifiées » pour les catégories de titres non concernés par l'ANEF et pour les demandes de renouvellement de récépissés et d'attestations de prolongation d'instruction.
- Comparution personnelle sur rendez-vous avec diverses modalités de prises de rendez-vous :
 - Rendez-vous pris soit via l'outil « démarches simplifiées », soit sur un module mis en place par la préfecture sur son site internet.
 - Demandes par courrier.

C. Les difficultés en découlant

Force est de constater qu'aucune communication globale n'est intervenue à destination des ressortissants étrangers ni des acteurs qui les accompagnent, s'agissant du déploiement de l'ANEF et de son articulation avec les autres dispositifs.

Le déploiement des téléprocédures est donc intervenu de manière sporadique, sans réelle lisibilité pour les ressortissants étrangers, et sans régler les difficultés concrètes et pratiques rencontrées.

La coexistence des différentes modalités de dépôt des demandes de titres participe de cette illisibilité, soulignée par la plupart des personnes auditionnées.

Il ressort des difficultés majeures de plusieurs ordres :

- la conception de l'ANEF et ses dysfonctionnements structurels,
- la délivrance et le renouvellement des documents provisoires,
- les rendez-vous,
- l'absence de solution de substitution.

a) Des problématiques liées à la conception et aux dysfonctionnements structurels de l'ANEF

L'ANEF est dysfonctionnelle et fragilise encore plus un public vulnérable.

Les usagers rencontrent deux types de difficultés pratiques :

- ↳ La fracture numérique, non prise en compte au moment du déploiement de l'ANEF : ce public est souvent dépourvu d'ordinateurs ou d'accès à internet.
Cette fracture numérique est désormais partagée également par des cadres supérieurs.
- ↳ Les défaillances de l'outil (des bugs techniques empêchent le dépôt des demandes) et les problématiques liées au paramétrage de l'outil (certaines fonctionnalités ne sont pas ouvertes, telles que la modification de la demande).

Les problématiques plus précises relevées sont les suivantes :

- Blocage pour la création d'un compte ANEF et demande de titre, notamment d'une carte de résident, pour les conjoints de réfugiés ou les membres de famille n'ayant pas de numéro AGDREF.

- Une fois le dossier déposé, il ne peut plus être complété et la demande ne peut plus être modifiée.
- **Il n'est pas possible de déposer plusieurs demandes simultanément, y compris lorsqu'elles ont des objets différents.** Par exemple, un étudiant ne peut solliciter le renouvellement de son titre, en parallèle d'une demande de titre de séjour pour raisons médicales. Il s'agit réellement d'une régression, puisqu'auparavant les ressortissants avaient la possibilité de déposer leur demande sur plusieurs fondements, et le traitement était moins binaire. Au contraire actuellement si un administré se trompe de fondement, il risque de voir sa demande refusée, ce qui génère un contentieux artificiel pour des administrés en situation régulière et même pour certains pouvant être admis de plein de droit au séjour.
- Les demandes relevant de démarches simplifiées et non de l'ANEF, qui auraient été déposées sur l'ANEF, ne sont pas automatiquement transmises vers « démarches simplifiées ». L'erreur d'orientation de la demande emporte de recommencer tout le processus depuis le début.
Est ainsi soulignée la difficulté tendant à la dualité du dispositif numérique existant entre l'ANEF et « démarches simplifiées » sans aucun lien entre les deux.
- Il n'existe aucun tri des demandes, par ordre d'urgence ou par type de catégorie. A titre d'exemple, les demandes de titres de séjour de plein droit ne ressortent pas pour les agents.
- Il est impossible de conserver l'historique du dossier et notamment les pièces versées au dossier.
- Certaines formulations sont ambiguës voire incompréhensibles. A titre d'exemple, la notion de « *Dossier en construction* ».
- Il existe des difficultés pour joindre et dialoguer avec l'ANEF : il n'y a pas d'adresse email ou de contact fiable.
- Les agents de la Préfecture n'ont aucune latitude sur l'outil et s'ajoute un manque de moyens humains pour régler les difficultés. Il n'y a par exemple pas d'examen de la complétude du dossier.
- L'absence de réponse ou de décision implicite de rejet sans examen.
- Aucun accès en ligne n'est réservé aux tiers, lesquels doivent disposer des identifiants et mot de passe des intéressés pour être en mesure d'aider, contrairement au site démarches simplifiées.

b) Des problématiques liées aux autorisations provisoires de séjour et à la complétude des dossiers

S'agissant des demandes de titre de séjour déposées via l'ANEF, l'article R431-15-1 du CESEDA prévoit les modalités de délivrance et de renouvellement de l'API (attestation de prolongation d'instruction), laquelle se substitue au récépissé prévu aux dispositions de l'article R 431-10 du CESEDA.

L'article R431-15-1 du CESEDA prévoit que :

« Le dépôt d'une demande présentée au moyen du téléservice mentionné à l'article R. 431-2 donne lieu à la délivrance immédiate d'une attestation dématérialisée de dépôt en ligne. Ce document ne justifie pas de la régularité du séjour de son titulaire.

Lorsque l'instruction d'une demande complète et déposée dans le respect des délais mentionnés à l'article R. 431-5 se poursuit au-delà de la date de validité du document de séjour détenu, le préfet est tenu de mettre à la disposition du demandeur via le téléservice mentionné au premier alinéa une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande dont la durée de validité ne peut être supérieure à trois mois. Ce document, accompagné du document de séjour expiré, lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise. Lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande.

Lorsque l'étranger mentionné aux 2°, 3° ou 4° de l'article R. 431-5 a déposé une demande complète dans le respect du délai auquel il est soumis, le préfet est tenu de mettre à sa disposition via le téléservice mentionné au premier alinéa une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande dont la durée de validité ne peut être supérieure à trois mois. Ce document lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise. Lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de

la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande.

Lorsque le préfet prend une décision favorable sur la demande présentée, une attestation dématérialisée est mise à la disposition du demandeur via le téléservice mentionné au premier alinéa qui lui permet de justifier de la régularité de son séjour, dans l'attente de la remise du titre ».

Cet article traite donc des attestations de dépôt et des attestations de prolongation d'instruction, qui doivent être délivrées aux ressortissants étrangers.

L'attestation de dépôt est immédiatement générée par le logiciel, dès lors que l'étranger dépose une demande via l'ANEF mais ce document ne justifie pas de la régularité du séjour de son titulaire.

Par la suite, sous réserve d'une demande complète et déposée dans les délais, le Préfet est tenu de mettre à la disposition du demandeur via le téléservice mentionné au premier alinéa une attestation de prolongation de l'instruction de sa demande dont la durée de validité ne peut être supérieure à trois mois. Ce document, accompagné du document de séjour expiré, lui permet de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'il précise.

Ainsi l'autorisation de prolongation d'instruction ouvrant des droits au séjour et / ou au travail n'est délivrée que sous réserve de la complétude du dossier et de son dépôt dans les délais.

Par ailleurs, lorsque l'instruction se prolonge, en raison de circonstances particulières, au-delà de la date d'expiration de l'attestation, celle-ci est renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande.

Enfin, lorsque le préfet prend une décision favorable sur la demande présentée, une attestation dématérialisée est mise à la disposition du demandeur via le téléservice mentionné au premier alinéa, qui lui permet de justifier de la régularité de son séjour, dans l'attente de la remise du titre.

Le processus instauré, avant la délivrance du titre de séjour, pour les demandes via l'ANEF, remplaçant le récépissé, est donc lourd et complexe.

Les auditions menées par le CNB rejoignent celles du DDD.

Les difficultés qui s'en suivent sont de plusieurs ordres.

D'une part, les étrangers font face à une insuffisance de reconnaissance des attestations de prolongation d'instruction, dans les autres démarches administratives qu'elles ont à diligenter. Les autorités administratives ne considèrent pas les API 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.

L'API n'est pas automatiquement générée mais suppose qu'un agent instructeur préfectoral traite le dossier, ce qui suppose des moyens humains suffisants et une organisation efficiente des services.

Les différentes auditions et les informations remontées au CNB des différents ressorts ont mis en évidence des disparités très importantes d'efficacité des services d'une préfecture à l'autre y compris dans un même département.

Aucun délai n'est prévu pour la délivrance de l'attestation provisoire d'instruction, une fois le dossier déposé, lorsqu'il s'agit d'une première demande de titre de séjour

Par ailleurs l'attestation provisoire d'instruction suppose que la demande soit déposée via l'ANEF entre le 4^e et le 2^e mois précédent l'expiration du titre.

De plus en plus de personnes sont orientées vers l'outil « démarches simplifiées » (titre de séjour vie privée, réfugié...) et voient leur demande clôturée et réorientée vers l'ANEF. Le délai est alors dépassé sans possibilité de justifier du retard et crée un contentieux massif.

Par ailleurs l'attestation provisoire d'instruction n'est délivrée que sous réserve de la complétude du dossier.

Or la plateforme ANEF ne génère pas d'accusé de réception récapitulant la liste des pièces transmises (contrairement à Télerecours).

De ce fait, l'étranger, s'il n'a pas le réflexe de faire des captures d'écran ou s'il n'est pas accompagné, n'aura aucune preuve de la complétude de son dossier. De même, certaines pièces ne peuvent être téléchargées, faute d'onglet pour ce faire. A titre d'exemple, le contrat d'engagement ne peut être téléchargé que sous l'intitulé justificatif de domicile, faute de paramétrage pertinent, ce qui est incompréhensible pour l'étranger. Autre exemple ; les pièces complémentaires ne sont pas reçues par la préfecture et le dossier ANEF est clôturé automatiquement dans un délai de 2 mois.

Enfin aucun délai n'est prévu pour que l'administration fasse connaitre les pièces manquantes.

Or la question de la preuve de la complétude du dossier est essentielle au regard des avis du Conseil d'Etat des 10 octobre 2023 et 10 octobre 2024.

En effet, dans son avis du 10 octobre 2023, le Conseil d'Etat a considéré que l'article L114-5 du Code des relations entre le Public et l'Administration ne s'appliquait pas et qu'il n'y avait donc aucune obligation pour l'administration d'inviter l'étranger à compléter sa demande de Titre de séjour.

Il est considéré que le refus d'enregistrer une demande incomplète n'est pas une décision faisant grief susceptible d'être attaquée⁷.

Dans son avis du 10 octobre 2024, le Conseil d'Etat achève de fermer la voie des recours, en considérant que l'incomplétude du dossier fait obstacle à la naissance d'une décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Les conséquences de ces avis peuvent, en l'état du fonctionnement de l'ANEF, avoir des conséquences très dommageables pour les étrangers, dès lors qu'elle permet à l'administration de se soustraire à l'examen d'une demande de titre de séjour, même en présence d'un cas de droit au séjour de plein droit, sans possibilité pour l'étranger d'obtenir de quelque manière que ce soit la sanction de l'attentisme plus ou moins calculé de l'administration.

Dans la mesure où aucun texte ne fixe de délai dans lequel l'administration doit se positionner sur la complétude du dossier, l'étranger ne pourrait apprendre qu'un an, ou deux ans après, ou à l'occasion d'un recours, qu'il a fait l'objet d'une décision de refus d'enregistrement pour incomplétude du dossier.

Il pourrait y avoir perte d'un droit irrémédiable pour un étranger qui n'a pas déposé de demande complète (perte du droit au renouvellement, demandes de titre à déposer dans un certain délai, perte du droit à l'API, etc.).

c) Les rendez-vous

Les rendez-vous en préfecture se raréfient à tous les stades de la procédure, y compris en matière de remise de titres de séjour, ce qui est le symptôme d'une embolie généralisée.

Dans certains ressorts, un référé liberté est nécessaire pour obtenir un rendez-vous.

Dans certains ressorts, il a pu être relevé un délai d'attente de 666 jours pour obtenir un rendez-vous. Il s'agit d'une rupture de la continuité du service public et d'une rupture de l'égalité de l'usager du service public.

⁷ Avis du 10 octobre 2023, n°472831 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048198391>

Toutes ces difficultés donnent lieu à un contentieux spécifique devant les juridictions administratives qui n'est pas sans conséquence pour les justiciables, les juridictions et les avocats.

d) L'illégalité de l'absence de solution de substitution

Le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours en annulation et d'un référé suspension, dirigés contre le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 et l'arrêté interministériel n° INTV2112448A du 27 avril 2021.

Les étudiants étaient le seul public concerné au moment de l'introduction du référé.

Le référé a été rejeté par une ordonnance n° 452794 et 452811 du 31 mai 2021 : le Conseil d'Etat a considéré que la dématérialisation n'avait pas pour effet de perturber la continuité du service public.

En revanche, à la suite du recours porté notamment par le CNB, **le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021, relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour (NOR : INTV2019666D)**, a été partiellement annulé au fond, par décision n° 452798 et autres du 3 juin 2022 du Conseil d'Etat⁸, en ce qu'il ne prévoit pas de solution de substitution.

Le Conseil d'Etat a précisé ce qu'il entend par solution de substitution : « *elles ne prévoient pas de solution de substitution destinée, par exception, à répondre au cas où, alors même que l'étranger aurait préalablement accompli toutes les diligences qui lui incombent et aurait notamment fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu, il 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* ».

L'arrêté interministériel du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice (NOR : INTV2112448A), est annulé dans la même mesure.

A la suite des annulations partielles prononcées par le Conseil d'Etat, **un décret n° 2023-191 du 22 mars 2023 a créé une solution de substitution au téléservice et un arrêté du 1^{er} août 2023 précise les modalités de l'accueil et de l'accompagnement des personnes qui ne peuvent pas effectuer le dépôt en ligne de leur demande de titre de séjour**.

Depuis le 24 mars 2023, **l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** a, ainsi, été complété aux paragraphes 3 et 4 :

« *En outre, une solution de substitution, prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande, est mise en place pour l'étranger qui, ayant accompli toutes les diligences qui lui incombent, notamment en ayant fait appel au dispositif d'accueil et d'accompagnement prévu à l'alinéa précédent, se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de celui-ci.*

Le ministre chargé de l'immigration fixe par arrêté les modalités de l'accueil et de l'accompagnement mentionnés au deuxième alinéa ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution prévue au troisième alinéa. »

Cette solution de substitution passe essentiellement par deux voies (article 2 de l'arrêté du 1er août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fixant les modalités d'accueil et d'accompagnement et les conditions de recours à la solution de substitution des usagers du téléservice « ANEF ») :

- **Une assistance à distance, via le centre de contact citoyen de l'ANTS (CCC)** « *joignable via un numéro téléphonique dédié et gratuit. Ses téléconseillers assistent l'usager dans le dépôt de sa demande, le renseignent sur le suivi de son dossier, identifient les anomalies et les transmettent à la direction générale des étrangers en France. Ils assurent également un rôle de relais vers les usagers bloqués pour lesquels une solution a été trouvée à la suite du signalement* » ;
- **Un accueil physique en préfecture et sous-préfecture, par le biais des points d'accueil numériques (PAN)**, qui « *assurent l'accompagnement numérique au dépôt des demandes de titres de séjour* ».

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000045863484>

Adoptée par l'assemblée générale du 14 mars 2025

Des inégalités et une disparité peuvent être relevées, quant à la mise en place de ces solutions par les différentes préfectures.

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'usager 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. En effet en vertu de l'arrêté du 1^{er} août 2023, le demandeur ne peut en bénéficier qu'après constat par l'administration de l'impossibilité technique du dépôt de sa demande via le téléservice.

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.⁹

En tout état de cause, les solutions de substitution mises en place ne permettent pas de régler les difficultés rencontrées par les usagers compte tenu des dysfonctionnements majeurs du site.

e) Récapitulatif des difficultés rencontrées par les personnes étrangères au stade de la délivrance ou du renouvellement d'un titre de séjour

En synthèse, les difficultés rencontrées par les personnes étrangères au stade de la délivrance ou du renouvellement d'un titre de séjour sont rappelées ci-après :

- **Un manque de lisibilité** des dispositifs auxquels recourir en fonction des préfectures et en fonction du titre de séjour demandé.
L'ANEF ne couvre pas certaines demandes de titres de séjours, de même que l'outil démarches simplifiées, de sorte qu'il existe une difficulté à identifier la démarche adaptée.
Se pose ainsi des difficultés quant à **l'orientation de la demande**.
- **L'accès à l'information** peut être entravé par l'absence de réponses, y compris par des problématiques d'accès aux sous-préfectures.
- **Des défaillances récurrentes de l'ANEF** : des bugs techniques.
- **Des problématiques liées à la conception de l'ANEF** :
 - Une fois le dossier déposé, il ne peut plus être complété ; la demande, une fois déposée, ne peut plus être modifiée ;
 - Il n'est pas possible de déposer plusieurs demandes simultanément, y compris lorsqu'elles ont des objets différents.
 - Les demandes relevant de démarches simplifiées et non de l'ANEF, qui auraient été déposées sur l'ANEF, ne sont pas automatiquement transmises vers « démarches simplifiées ». L'erreur d'orientation de la demande emporte de recommencer le processus à 0.
Est ainsi soulignée la difficulté tendant à la dualité du dispositif numérique existant entre l'ANEF et « démarches simplifiées » sans aucun lien entre les deux.
 - Il n'existe aucun tri des demandes, par ordre d'urgence ou par type de catégorie. A titre d'exemple, les demandes de titres de séjour de plein droit ne ressortent pas pour les agents.
- **Des problématiques liées aux autorisations provisoires de séjour et à la complétude des dossiers**.
- **Les défaillances des solutions de substitution** en cas de défaillances des outils numériques.
- Les problématiques liées à la **prise de rendez-vous**.

⁹ Voir courrier des acteurs de la FDAS adressé au ministre de l'Intérieur le 17 décembre 2024
Adoptée par l'assemblée générale du 14 mars 2025

II. LES SOLUTIONS A METTRE EN PLACE POUR REGLER LES DIFFICULTES D'ACCES AUX DROITS POUR LE DEPOT D'UNE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR OU LE RENOUVELLEMENT DU TITRE DE SEJOUR

Les difficultés ci-dessus décrivent nécessitent la mise en place de diverses mesures pour rétablir un accès aux droits des usagers.

Ces mesures cependant ne sauraient pallier le manque cruel de moyens humains alloués aux Services étrangers des Préfectures.

L'enjeu *in fine* est d'assurer une égalité de traitement pour tous les étrangers, quel que soit le lieu de demande de titre, et le rétablissement de leur accès aux droits.

1. La nécessité d'un meilleur accès à l'information

Une part des difficultés constatées tient au manque d'informations et au manque de lisibilité des démarches à réaliser, en fonction des titres de séjour demandés et des différents ressorts.

Pour remédier à ces difficultés, il est nécessaire qu'un meilleur accès à l'information soit mis en place.

Il est ainsi proposé de :

- **Mettre l'accent sur la mise à disposition d'information de qualité et à jour sur les différents supports** (sites des préfectures, ...). Le Défenseur des droits préconise ainsi de : « *Demander aux préfectures de modifier leurs sites internet afin d'améliorer l'information diffusée aux usagers sur les modalités de dépôt des demandes de titres, et de les mettre à jour régulièrement* » (recommandation n°2) et de « *Prendre en charge au niveau ministériel la rédaction d'une rubrique uniformisée et régulièrement mise à jour répertoriant toutes les procédures concernées par un dépôt sur l'ANEF, qui apparaîtrait sur l'ensemble des sites préfectoraux* » (recommandation n°3).

L'information mise à disposition devrait porter sur : Les différentes voies de dépôt ouvertes pour chaque demande de titre de séjour et les délais dans lesquels les demandes doivent être effectuées, mais également sur la voie de dépôt la mieux adaptée à la situation en cause, en exposant clairement les prérequis de chaque voie de dépôt (outillage informatique, possession d'une adresse électronique, etc.) et les avantages qui peuvent en être attendus (limitation des déplacements physiques, maintien d'une information par des voies non dématérialisées, délais de traitement optimisés, etc.).

- **Permettre à nouveau aux usagers de pouvoir joindre les Préfectures par téléphone et de pouvoir obtenir des réponses adaptées par ce biais.** Le Défenseur des droits propose notamment : « *Doter chaque préfecture d'un service d'accompagnement joignable par téléphone qui soit en mesure d'orienter ces usagers vers la modalité de dépôt la plus appropriée à leur situation* » (recommandation n°12).

Il est précisé que ce contact aurait vocation à pouvoir être réalisé par téléphone ou par email.

- Le renforcement de l'action des points d'accueil numérique, lesquels devront assumer réellement une mission d'accompagnement des usagers, incluant l'identification du canal le plus approprié au regard de leur situation personnelle (compréhension des outils, possibilité d'y accéder effectivement, etc.). Le Défenseur des droits propose notamment de « *Permettre aux points d'accueil numérique (PAN) de jouer pleinement leur rôle d'accompagnement des usagers éloignés du numérique* » (recommandation n°11).

- Compléter les actions des points d'accueil numérique par d'autres actions telles que le renforcement de l'accompagnement des démarches liées au séjour dans les Espaces France services ou au sein de dispositifs équivalents. Les avocats ayant un rôle central dans cet accompagnement, ils devront le conserver.

S'agissant des deux dernières solutions, l'orientation vers un avocat est fondamentale, puisqu'il peut orienter vers la bonne démarche et accompagner la personne dans cette dernière.

2. Les modalités à mettre en place à défaut d'outil numérique et de solutions de substitution efficientes

Tant que l'outil numérique n'est pas efficient, de même que les solutions de substitution, et que les objectifs avancés lors de la création de l'ANEF ne sont pas atteints, une des solutions possibles est de modifier les textes relatifs aux modalités de dépôt des titres de séjour.

Ainsi une disposition pourrait être intégrée dans le CESEDA, reconnaissant le droit de réaliser toute démarche par un canal non dématérialisé, sans condition préalable (recommandation n°1 du Défenseur des droits, rapport du 11 décembre 2024).

3. Les améliorations liées aux diverses attestations

D'autres solutions agissant sur les attestations doivent être envisagées.

En effet, l'absence d'attestations de dépôt d'une demande, ou d'attestations de dossiers en cours d'instruction, ainsi que l'absence des autres attestations utiles tout au cours du parcours de l'étranger sollicitant un titre de séjour ou son renouvellement, constituent un obstacle pour la personne demanderesse à toute démarche de la vie quotidienne et plus généralement à une vie normale, et une des raisons pour lesquelles des recours doivent être diligentés.

Des évolutions tendant à instaurer une délivrance automatique d'attestations permettraient de régler ce problème. Il en va de même des évolutions qui pourraient être accordées quant aux droits dont bénéficient la personne dans l'attente que son dossier soit traité.

Le Défenseur des droits propose, dans la recommandation n° 7 de son rapport, un certain nombre de modifications, tant législatives que numériques, visant à :

- rendre automatique la délivrance des attestations de prolongation d'instruction de la demande, pour une durée de 6 mois et ce indifféremment de la demande, y compris dans les cas où la demande précède l'expiration du titre de séjour actuel bien que postérieure au délai réglementaire,
- assortir les attestations de dépôt d'une autorisation de travailler,
- assortir les attestations de décision favorable des mêmes droits que le titre de séjour remis ultérieurement,
- assortir à toutes attestations dématérialisées les mêmes droits que les récépissés délivrés pour des titres de séjour de même nature.

4. Les améliorations à apporter à l'ANEF pour en faire un outil efficient

L'ANEF n'a pas atteint les objectifs qui ont présidé à sa création.

Certaines avancées ont été réalisées mais sont encore en-deçà des nécessités :

- attestation automatique de dépôt permettant de prouver la réalité des diligences effectuées ;
- économie de déplacement en préfecture.

Le Défenseur des droits soulignait, dans son rapport du 11 décembre 2024 :

« les nombreuses réclamations traitées par le Défenseur des droits mettent en évidence que l'ANEF, malgré ces avancées certaines et les ambitions louables du projet, ne tient pas les promesses qu'elle portait, de simplification des démarches des usagers, de fluidification des circuits et des procédures, et d'optimisation

des logiciels dédiés utilisés par les agents préfectoraux. L'ANEF contribue même, à rebours de ses ambitions affichées, à l'aggravation des difficultés qui lui préexistaient en affectant des usagers du service qui, jusqu'alors, semblaient relativement épargnés ».

Il était également mis en lumière que :

« Déployée à la hâte, au terme d'expérimentations insuffisantes, l'ANEF souffre de nombreuses limitations et de dysfonctionnements qui affectent tant le dépôt que l'instruction des demandes de titre (...) Au-delà de bugs techniques persistants, l'ANEF souffre, au niveau de sa conception, d'un certain nombre de choix ou d'impensés qui sont sources de difficultés, tandis que son déploiement toujours parcellaire à ce jour – en dépit d'un calendrier initial prévoyant un déploiement intégral à la fin de l'année 2022 – nuit à la lisibilité des procédures. ».

Il est tout d'abord nécessaire que l'ANEF puisse **identifier et prioriser les demandes urgentes**.

Le Défenseur des droits par décision du 10 juillet 2020 n°2020-142 avait déjà recommandé de veiller à ce que les procédures dématérialisées permettent aux services en charge de connaître et prendre en compte le caractère urgent de certaines situations.

Des améliorations techniques doivent également être apportées afin de rendre l'outil efficient.

Les principales difficultés techniques relevées sont :

- Impossibilité de modifier rapidement, après vérification d'identité, l'adresse électronique liée au compte ANEF, notamment en cas de changement de mot de passe.
 - Aucune délivrance d'information précise sur l'avancement de l'instruction de la demande.
 - Impossibilité de réaliser simultanément plusieurs démarches via la plateforme, et ce, même si les démarches sont de nature différente et relèvent toutes de l'ANEF.
 - Impossibilité de conserver un historique complet des démarches réalisées, des pièces déposées, des échanges avec l'administration et des documents mis à disposition des usagers, obligeant ces derniers à effectuer des captures d'écran de leurs démarches faute d'avoir la possibilité de télécharger l'ensemble des messages et documents afférents.
- Le Défenseur des droits n'a d'ailleurs pas manqué de dénoncer, dans son rapport du 11 décembre 2024, les difficultés probatoires que pose cette impossibilité de conservation : « *cette absence d'historique pose des difficultés en matière probatoire, notamment en cas de contentieux engagé par l'usager* ».
- Impossibilité, une fois la demande déposée sur l'ANEF, de compléter, de modifier ou d'annuler. Cette restriction allonge les délais de dépôt de dossiers complets et fait peser en outre une charge de travail supplémentaire aux services préfectoraux lesquels sont obligés de traiter la demande, ne serait-ce que pour clôturer le dossier ou rédiger une décision de refus.

Des évolutions techniques sont nécessaires pour pallier les insuffisances de l'ANEF, synthétisées dans les recommandations 4 à 6 du rapport du Défenseur des Droits, lequel propose d'améliorer l'économie générale de l'ANEF et ce afin de réduire les nombreux dysfonctionnements structurels de la plateforme.

Il est notamment recommandé de :

- modifier le téléservice afin qu'il permette notamment aux usagers de réaliser plusieurs démarches simultanément, de rectifier, compléter ou annuler une demande, de conserver un historique complet et d'être tenus informés sur l'avancement de l'instruction de leur demande ;
- modifier le téléservice afin d'en faire un outil de priorisation performant au service des agents instructeurs ;
- organiser des consultations récurrentes des utilisateurs de l'ANEF que sont les représentants des usagers, dont les avocats, ainsi que les agents instructeurs et leurs responsables (mise en place d'un comité utilisateurs de l'ANEF).

Le CNB rejoint ses recommandations, et y ajoute la nécessité de mettre en place des **ponts numériques entre les plateformes ANEF et démarches simplifiées, afin de permettre une réorientation des demandes mal orientées dans les deux sens**.

Le CNB considère également nécessaire de prévoir un accès dédié aux tiers, pour l'ANEF, et notamment aux avocats, comme le permet l'outil « démarches simplifiées ».

Enfin, le CNB estime nécessaire de généraliser l'application de l'art 114-2 du code des relations entre le public et l'administration qui oblige cette dernière, lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, de la transmettre à l'administration compétente et d'en aviser l'intéressé.

PARTIE II : LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ÉTRANGERS A L'OCCASION DES RECOURS EXERCÉS ET LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Les difficultés rencontrées au moment de la demande de délivrance de titre de séjour ou de renouvellement de titre de séjour contraignent les étrangers à déposer des recours.

En l'état des dysfonctionnements, les saisines des Tribunaux administratifs ont drastiquement augmenté en raison :

- soit de l'impossibilité de déposer une demande,
- soit du défaut de délivrance de récépissés ou d'attestations de dépôt autorisant à travailler,
- soit du défaut de réponses dans un délai de quatre mois, le tout générant un contentieux en référé et au fond de plus en plus conséquent.

Dans son rapport remis au Premier ministre relatif aux « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous », le Conseil d'Etat écrivait : « *Une part non négligeable du contentieux des étrangers a aujourd'hui pour seul objet de résoudre des questions purement matérielles, telles que l'accès à l'administration par l'obtention d'un rendez-vous ou le respect d'un délai. De tels contentieux régressent et disparaissent mécaniquement dès lors que l'efficacité de l'action administrative s'accroît ; cela permet alors de réduire le volume contentieux et, par voie de conséquence, d'accélérer le traitement contentieux de la situation des étrangers au regard du droit au séjour. A l'inverse, la multiplication des difficultés matérielles lors de la phase administrative conduit à augmenter artificiellement les recours juridictionnels et ainsi à ralentir l'action du juge et l'examen sur le fond des litiges relatifs au séjour et à l'éloignement, ce qui rejaillit in fine sur l'efficacité de l'action administrative.* »¹⁰

Cinq ans plus tard, en l'état des dysfonctionnements, les saisines des Tribunaux administratifs ont drastiquement augmenté, tant en raison de l'impossibilité de déposer une demande de titre de séjour, en ce compris les renouvellements, que d'obtenir des réponses ou encore que de l'obligation de contester le refus implicite de l'administration passé le délai de 4 mois à compter du dépôt pour instruire la demande.

Il résulte d'auditions menées par le CNB qu'au regard de la généralisation de l'ANEF, le contentieux s'est diversifié mais est toujours aussi massif :

- 2009 : 43 000 affaires TA et 12500 affaires CAA.
- 2021 : 100 000 affaires TA et 30 000 affaires CAA.
- 2023 et 2024 : 120 000 affaires TA et 30 000 affaires CAA.

Auparavant circonscrit au recours pour excès de pouvoir, le contentieux s'est développé en lien avec les pratiques préfectorales, à la suite de la dématérialisation (refus de délivrance des titres de séjours, autorisation provisoire, rendez-vous...). Ce contentieux ne concerne pas la décision mais la gestion structurelle des demandes.

Il faut distinguer deux périodes :

- 2020-2021, période des procédures expérimentales, avec une explosion des référés concernant les prises de rendez-vous en préfecture, ce qui a un effet sur les juridictions et sur les autres contentieux.
- Depuis 2022, une diversification des questions sur l'infra-instruction est relevée : non délivrance de récépissés, non délivrance d'API liée à l'ANEF. Ce contentieux est directement lié à la structure même de l'ANEF et de ses dysfonctionnements (RMU mais également référés suspensions et référé libertés).

¹⁰ file:///Users/laurence/Downloads/Conseil%20Etat_etude%20proc%C3%A9dure%20droit%20étrangers_2020-1.pdf

La nécessité croissante de former des recours est déplorée puisqu'elle met en lumière la défaillance d'un service public.

L'accès au service public qu'est la préfecture doit être rétabli en amont afin de permettre l'instruction des demandes de titre de séjour.

Ces dysfonctionnements pesant sur l'activité des juridictions administratives, au fil du temps, des difficultés spécifiques ont également été identifiées au stade des recours exercés par les étrangers.

De nombreux rejets de recours ont été remontés au CNB, mais surtout certains ressorts ont saisi le CNB de pratique de rejets massifs et systématiques des recours.

Des solutions doivent pouvoir être apportées, à défaut de quoi les étrangers se retrouvent confrontés à une privation d'accès au droit et d'accès à la justice à toutes les étapes du processus de demande de titre de séjour ou de renouvellement de celui-ci.

I. LES DERIVES CONSTATEES AU NIVEAU DU TRAITEMENT DES RE COURS DES ETRANGERS

1. Les ordonnances de tri

Certains tribunaux administratifs utilisent, parfois même de manière quasi systématique, l'article L522-3 du code de justice administrative, soit ce qui est qualifié en pratique « *d'ordonnances de tri* ».

Dans cette hypothèse, le justiciable ne voit pas son juge, n'a pas droit à une audience, et le seul recours possible est le pourvoi en cassation. Au stade du pourvoi, le ministère d'avocat au Conseil d'Etat est obligatoire.

A contrario, quand une ordonnance de rejet, sans tri, intervient, une audience se tient, un appel en cas de rejet est possible devant la section contentieuse du Conseil d'Etat par l'avocat intervenant en première instance.

Les ordonnances dites de tri ne permettent pas à l'administration d'avoir connaissance du contentieux, puisque le juge décide de ne rien lui transmettre, ce qui pose une problématique de logique systémique où tout le contentieux repose sur un juge unique. La question du recours effectif se pose.

Pourtant l'expérience démontre que lorsque le juge des référés ne procède pas par ordonnance de tri, même s'il rejette le recours, le contentieux permet de débloquer certaines situations, puisque l'administration en est informée et décide parfois de la débloquer.

L'expérience a démontré que lorsque le juge des référés ne procédait pas par tri, même lorsqu'il rejetait le référé, le contentieux permettait de débloquer des situations puisque l'administration étant informée des situations pouvait procéder au déblocage de celles-ci.

Le CNB alerte sur le fait que les ordonnances de tri ne doivent pas constituer des moyens de réguler les flux de dossiers.

2. Les référés et la notion d'urgence

Compte tenu des manquements de l'administration, évoqués en partie I, les étrangers concernés, assistés d'un avocat, exercent un recours, ou du moins tentent de le faire.

Le juge des référés du Tribunal administratif du ressort concerné est saisi d'une requête en « référé-suspension » ou d'une requête en « référé-liberté » ou encore d'un référé « mesure utile ». Dans tous les cas, il est nécessaire de démontrer l'urgence, afin que le juge intervienne très rapidement.

Il ressort de certaines auditions que la notion d'urgence n'est pas toujours lisible d'une affaire à l'autre et d'une juridiction à l'autre.

Ce manque de lisibilité pourrait peut-être s'expliquer par le fait que le Conseil d'Etat est peu saisi du contentieux des étrangers.

Un glissement semble s'opérer vers une urgence sélective, qui de fait opère un tri des dossiers.

Plusieurs tribunaux administratifs écartent l'existence de l'urgence et se satisfont de la privation de droits pendant un certain temps, dès lors qu'il n'y a pas de preuve de conséquences gravissimes, encouragés en cela par une jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat du 9 juin 2022.

Dans cet arrêt le Conseil d'Etat souligne que pour obtenir du juge des référés qu'il enjoigne au préfet de communiquer à l'étranger une date de rendez-vous, il est nécessaire de caractériser une urgence en prenant en compte l'incidence immédiate et directe du dysfonctionnement de la plateforme de prise de rendez-vous sur la situation de l'intéressé (CE, 2ème et 7ème chambres réunies, 9 juin 2022, n° 453391).

Par exemple, la perte du droit au travail ou la rupture des droits auprès de la CAF ne sont pas constitutifs d'une urgence impérieuse.

Plus récemment, le **Conseil d'Etat, dans un arrêt des 2ème - 7ème chambres réunies, du 29 janvier 2024, n°471605¹¹** a précisé que : « 5. *L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision refusant la délivrance d'un titre de séjour, d'apprécier et de motiver l'urgence compte tenu de l'incidence immédiate du retrait de titre de séjour sur la situation concrète de l'intéressé. Cette condition d'urgence est en principe constatée dans le cas d'un refus de renouvellement du titre donnant droit au séjour, comme d'un retrait de celui-ci. Dans les autres cas, il appartient au requérant de justifier de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour lui de bénéficier à bref délai d'une mesure provisoire dans l'attente d'une décision juridictionnelle statuant sur la légalité de la décision litigieuse ».*

Dans les situations de difficultés massives d'accès au droit et à la justice des étrangers, dont le CNB a été saisi, la chaîne de difficultés suivantes a été remontée, outre les manquements de l'administration :

- Le Tribunal administratif rejette la requête – avec ou sans audience – sur le fondement du défaut d'urgence ;
- Il rejette la demande d'aide juridictionnelle provisoire ;
- Le Bureau d'aide juridictionnelle du Tribunal Administratif, plusieurs semaines plus tard, rejette la demande d'aide juridictionnelle en ces termes : « *l'action est manifestement infondée, la condition d'urgence n'étant pas satisfaite* ».

In fine, ce cercle vicieux rend impossible la défense des étrangers et les laisse sans aucun recours et sans aucune perspective.

II. LES PROBLEMES LIES A L'EXECUTION DES DECISIONS DE JUSTICE

Lorsque les juridictions administratives font droit aux demandes de la personne ayant exercé le recours, une ultime difficulté apparaît au stade de l'exécution.

En effet, certaines Préfectures n'exécutent pas les décisions rendues par les juridictions administratives.

Le non-respect des décisions rendues, de la part des Préfectures, remet en cause l'autorité de la chose jugée, et surtout constitue un nouvel obstacle aux droits des personnes dans l'intérêt desquelles les décisions ont été rendues. Les personnes étrangères sont placées en risque de rupture de droit au séjour, au travail,

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000049059346>

Adoptée par l'assemblée générale du 14 mars 2025

et aux aides, alors même que la préfecture aurait dû autoriser à déposer la demande de délivrer ou renouveler un titre.

Les intéressés sont contraints de saisir la juridiction ayant rendu la décision sur le fond ou en référé pour demander l'exécution d'une décision censée être exécutoire de droit entraînant ainsi des procédures supplémentaires, des délais supplémentaires, un coût supplémentaire.

III. LES EFFETS NEGATIFS GENERAUX DES DIFFICULTES DENONCEES

Le CNB entend alerter sur le fait que la multiplication du contentieux administratif, du fait des défaillances dénoncées en partie I, ont des conséquences :

- Sur les personnes étrangères qui doivent diligenter des recours pour tenter de faire respecter leurs droits, attendre les décisions des juridictions administratives en restant suspendus dans l'attente de ces décisions.
- Sur les juridictions administratives qui ont vu le nombre de dossiers augmenter de façon conséquente, sans moyen supplémentaire et qui, pour certaines, modifient leur jurisprudence pour « gérer des flux » sans répondre aux problèmes qui leur sont soumis.
- Sur les avocats, qui exercent leur métier mais qui doivent démultiplier les démarches pour défendre les intérêts de leurs clients, sans parfois parvenir à débloquer certaines situations.

Des conséquences existent sur les finances publiques, à plusieurs niveaux :

- à travers les frais irrépétibles,
- à travers les condamnations dans le cadre des actons indemnitaires,
- et le coût économique global qui mériterait potentiellement une étude à part entière, à savoir des dizaines de milliers d'heures de travail perdues ou suspendues au gré de traitement dysfonctionnel de demande de titre de séjour. La charge de travail des Tribunaux administratifs est augmentée, de façon artificielle, ce qui induit des coûts, notamment au niveau des greffes et de magistrats.

Ces dysfonctionnements administratifs génèrent également un coût social important :

- en privant les personnes étrangères de leurs droits,
- en les empêchant corrélativement de travailler, créant ainsi de la précarité et entravant la perception éventuelle de certains allocations,
- en augmentant les coûts de défense

IV. LES SOLUTIONS PROPOSEES

Afin de répondre aux difficultés exposées au I, plusieurs solutions apparaissent possibles.

S'agissant des référés, l'interprétation de la notion d'urgence est la clé de l'accès aux droits et l'accès à la justice des personnes étrangères.

Le CNB recommande que la notion d'urgence soit plus lisible et ne soit pas utilisée comme un moyen de réguler les flux de dossiers.

S'agissant des problèmes liés à l'exécution des décisions de justice, il apparaît nécessaire que les décisions soient assorties d'**astreinte**, afin de garantir la bonne exécution des décisions rendues.

PARTIE III : LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ETRANGERS EN MATIERE D'AIDE

JURIDICTIONNELLE ET LES SOLUTIONS PROPOSEES

Des difficultés ont enfin été identifiées quant aux demandes d'aide juridictionnelle déposées par les étrangers.

Des difficultés ponctuelles dans certains ressorts ont été remontées au CNB, mais surtout certains ressorts ont saisi le CNB de pratique de rejets massifs et systématiques des demandes d'aide juridictionnelle, tant pour l'aide juridictionnelle provisoire que pour l'aide juridictionnelle.

Des solutions doivent pouvoir être apportées.

I. LES DIFFICULTES ET DERIVES CONSTATEES AU NIVEAU DU TRAITEMENT DES DEMANDES D'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPOSEES PAR LES ETRANGERS

Dans le cadre des requêtes en référé, il a pu être exposé ci-dessus les processus suivants :

- Le Tribunal administratif rejette la requête – avec ou sans audience – sur le fondement du défaut d'urgence ;
- Le Tribunal administratif rejette la demande d'aide juridictionnelle provisoire ;
- le Bureau d'aide juridictionnelle du Tribunal Administratif, plusieurs semaines plus tard, rejette la demande d'aide juridictionnelle en ces termes : « *l'action est manifestement infondée, la condition d'urgence n'étant pas satisfaite* ».

Les BAJ ne statuent pas tant que la décision définitive n'est pas intervenue. Quand la juridiction au fond fait droit au recours, la décision d'admission à l'AJ est rendue. Quand la juridiction rejette le recours, le BAJ rejette la demande d'aide juridictionnelle.

Les avocats ont ainsi réalisé toutes les démarches et ne sont pas indemnisés au titre de l'aide juridictionnelle. Ils se retrouvent ainsi dans la situation délicate d'être soit intervenu sans aucune rémunération ni indemnisation, soit de facturer leurs diligences aux personnes assistées, ce qui est purement théorique, les personnes assistées étant sans ressource.

Le CNB a également pu être saisi de difficultés liées à certaines pièces demandées, qui ne peuvent être fournies par le demandeur à l'aide juridictionnelle :

- des demandes de **pièces impossibles à fournir au vu de la situation** : par exemple, un titre de séjour en cours de validité.
- une demande de pièce de procédure, telle que prévue par l'arrêté du 28 décembre 2020 relatif au contenu du formulaire d'aide juridictionnelle et à la liste des pièces à y joindre¹², mais impossible à fournir faute pour la juridiction administrative de l'avoir transmise. Exemple : une lettre de notification de la décision.

A titre d'exemple, le justificatif de la notification de la décision de première instance ne peut être produit, quand la personne étrangère est placée dans un centre de rétention, et donc dans l'incapacité d'accéder à son domicile.

La question des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle se pose également dans certains ressorts.

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042845493>

Adoptée par l'assemblée générale du 14 mars 2025

Il est rappelé que, en l'état, le SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle), qui a permis de réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle pour certaines matières / certains contentieux (ceux relevant des juridictions judiciaires, à quelques exceptions près), n'est pas encore ouvert pour les contentieux relevant des tribunaux administratifs, et plus spécifiquement des contentieux en droit des étrangers.

La question des délais de dépôt de la demande d'aide juridictionnelle et de son effet se posent également.

L'article L911-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « *Lorsqu'une disposition du présent code prévoit qu'une décision peut être contestée selon la procédure prévue au présent article, le tribunal administratif peut être saisi dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision. Sous réserve des troisième et avant-dernier alinéas du présent article, il statue dans un délai de six mois à compter de l'introduction du recours. L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle, au plus tard lors de l'introduction de son recours. Si, en cours d'instance, l'étranger est assigné à résidence en application de l'article L731-1, le tribunal administratif statue dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle cette décision lui est notifiée par l'autorité administrative. Si, en cours d'instance, l'étranger est placé en rétention administrative, le tribunal administratif statue dans un délai de cent quarante-quatre heures à compter de la date à laquelle cette décision lui est notifiée par l'autorité administrative.*

Dans les cas prévus aux troisième et avant-dernier alinéas du présent article, l'affaire est jugée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du présent livre. »

Pour certains recours, en droit des étrangers, la demande d'aide juridictionnelle doit être déposée au plus tard lors de l'introduction du recours. C'est le cas pour les procédures visées par l'article L614-1 du CESEDA, à savoir la décision portant obligation de quitter le territoire français ainsi que la décision relative au séjour, la décision relative au délai de départ volontaire et l'interdiction de retour sur le territoire français.

Pour certains types d'OQTF, le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle n'est pas suspensif, de sorte que l'avocat doit travailler avant de savoir si l'AJ est accordée. Compte tenu des délais, la quasi-totalité de la procédure est réalisée, sans que la décision du BAJ ne soit encore intervenue. Si la demande d'aide juridictionnelle est rejetée, il est souvent trop tard pour l'avocat pour solliciter des honoraires, et en sus, il s'agit de publics en général particulièrement démunis dans l'incapacité de régler des honoraires.

II. LES SOLUTION PROPOSEES

1. Les rappels relatifs à l'interprétation des textes

Des rappels apparaissent nécessaires quant à l'interprétation des textes et des mécanismes relatifs à l'aide juridictionnelle.

Il apparaît que certains textes et certains mécanismes de l'aide juridictionnelle sont détournés, en pratique.

L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que :

« *L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable, dénuée de fondement ou abusive en raison notamment du nombre des demandes, de leur caractère répétitif ou systématique.*

Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné et à la personne faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé.

Lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent, l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant le juge a fait droit à l'action intentée par le demandeur, il est accordé à ce dernier le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses ressources ».

Les bureaux d'aide juridictionnelle apprécient « le caractère manifestement irrecevable, dénué de fondement ou abusif de l'action » également sur le fondement de l'article 50 du décret du 28 décembre 2020.

Le caractère manifestement irrecevable de l'action, au sens de la loi du 10 juillet 1991 et du décret du 28 décembre 2020 emporte effectivement que cette irrecevabilité **ne puisse être discutée en fait ou en droit**.

A titre d'exemple le caractère manifestement irrecevable pourrait couvrir le cas d'une action menée hors délai si la situation implique une demande d'AJ ou un recours dans un certain délai.

Le caractère manifestement irrecevable de l'action, au sens de la loi du 10 juillet 1991 et du décret du 28 décembre 2020 emporte donc une **forme d'évidence**.

Il ne peut en aucun cas s'agir d'une **forme de « pré-jugement »** de la part du BAJ.

La même logique s'applique à l'admission à l'AJ provisoire.

Il ne faut pas confondre les mécanismes de l'AJ provisoire avec les mécanismes liés au retrait d'aide juridictionnelle.

L'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que :

« Sans préjudice des sanctions prévues à l'article 441-7 du code pénal, le bénéfice de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat est retiré, en tout ou partie, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé, dans les cas suivants :
1° Si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes ;
2° S'il survient au bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle ou d'aide à l'intervention de l'avocat, celle-ci n'aurait pas été accordée ;
3° Lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources excédant les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ;
4° Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat a été jugée dilatoire, abusive, ou manifestement irrecevable ;
5° Lorsque les éléments extérieurs du train de vie du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat apparaissent manifestement incompatibles avec le montant des ressources annuelles pris en compte pour apprécier son éligibilité ».

L'article 51 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que :

« Le retrait de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat peut intervenir jusqu'à quatre ans après la fin de l'instance ou de la mesure. Il peut être demandé par tout intéressé. Il peut également intervenir d'office.

Le retrait est prononcé :

1° Par le président du bureau dans les cas mentionnés aux 1° à 3° et 5° de l'article 50. Toutefois, si le retrait vise une procédure ou une mesure pour laquelle les auxiliaires de justice désignés n'ont pas perçu de rétribution, il est prononcé par le bureau ;

2° Par la juridiction saisie dans le cas mentionné au 4° du même article 50 ».

Il est nécessaire de distinguer entre l'appréciation que fait le BAJ *ab initio*, au stade de la demande d'aide juridictionnelle, et l'appréciation, *in fine*, réalisée par le Président de la juridiction ou le Président du BAJ, en matière de retrait d'AJ, une fois la décision rendue.

Les éléments à disposition ne sont alors pas les mêmes.

Au stade du dépôt de la demande d'aide juridictionnelle, la notice officielle¹³ rappelle, concernant les pièces justificatives :

¹³ Disponible sur le site : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R1444>
Adoptée par l'assemblée générale du 14 mars 2025

VOTRE AFFAIRE/LA PROCÉDURE CONCERNÉE PAR VOTRE DEMANDE

Votre situation	Pièces justificatives à joindre
Si vous êtes convoqué pour une audience	Convocation ou tout document équivalent
Si vous souhaitez exercer un recours contre une décision de justice (appel) ou si vous êtes intimé devant la Cour d'appel et que vous n'avez pas bénéficié de l'aide juridictionnelle en première instance	Copie de la décision rendue et justificatif de sa notification ou extrait de la décision
Si l'auxiliaire de justice est déjà choisi	Sa lettre d'acceptation
Si vous avez déjà versé des sommes d'argent au professionnel du droit (l'avocat ou tout autre auxiliaire de justice)	Tout document attestant du règlement de ces sommes

Les pièces fournies au stade de la demande d'aide juridictionnelle ne permettent nullement de porter une appréciation de fond, qui, d'ailleurs, n'est pas prévue par les textes.

Les règles relatives à l'aide juridictionnelle, et au dépôt de la demande d'aide juridictionnelle, ne peuvent en aucun cas être détournées, pour dénier l'accès au droit et l'accès au juge.

Dans les situations où la notification de la décision ne peut être produite, la copie de la décision ou l'extrait de la décision doit suffire, telle que la notice le prévoit.

2. L'importance des commissions BAJ

L'importance des commissions BAJ, réunissant les différents professionnels, pour statuer sur certaines demandes, est rappelée.

Certains ressorts sont confrontés à l'absence totale de commissions BAJ.

3. Le développement du SIAJ

En l'état, les demandes d'AJ relatives aux contentieux des étrangers relevant des juridictions administratives ne peuvent pas être déposées via le SIAJ.

Le SIAJ est fonctionnel pour les juridictions judiciaires, et a vocation à se développer pour les juridictions administratives.

Le CNB souligne la nécessité que les demandes d'AJ relatives aux contentieux des étrangers puissent être déposées, lorsque l'étranger le souhaite, via le SIAJ. Les spécificités liées à ce contentieux devront être prises en compte.

4. Le délai de dépôt de la demande d'AJ et son effet

Des modifications textuelles pourraient être pertinentes en la matière pour régler certaines difficultés soulevées.

CONCLUSION

Il ressort de l'ensemble des difficultés relevées que les personnes de nationalité étrangère demandant un titre de séjour ou son renouvellement sont confrontées à des défaillances graves faisant obstacle à leurs droits.

Elles sont contraintes de saisir la justice administrative pour tenter de faire valoir leurs droits, parfois sans y parvenir.

Les pratiques varient selon les ressorts.

Certaines solutions pourraient être apportées facilement. D'autres nécessitent des actions à moyen ou plus long terme.

Il existe en tout état de cause une urgence criante à prendre la mesure du cercle vicieux qui s'est instauré, emportant des conséquences néfastes sur des personnes déjà fragilisées et emportant un coût collectif pour la société.

Régler les difficultés initiales liées à l'information, à la plateforme ANEF, et aux dispositifs de substitution en cas de défaillance de l'outil numérique, permettrait de régler l'essentiel des difficultés en chaîne.

L'accès aux juridictions administratives, de première instance et d'appel, correspond à un droit fondamental d'accès à la justice.

La possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle, pour un justiciable démunie, est un droit garanti tant au niveau interne qu'au niveau européen.

Amélie MORINEAU
Présidente de la Commission Libertés et droits de l'Homme

Anne-Sophie LEPINARD
Présidente de la Commission Accès au droit et à la Justice

RESOLUTION

RÉSOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX SUR LES DIFFICULTES D'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE DES ETRANGERS

Adoptée par l'Assemblée générale du 14 mars 2025

**

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale le 14 mars 2025,

CONNAISSANCE PRISE des dysfonctionnements massifs entravant l'accès au droit des personnes étrangères en France et ayant des conséquences en cascade, notamment des ruptures massives de droits pour des personnes établies de très longue date sur le territoire français ;

CONNAISSANCE PRISE du rapport du Défenseur des droits « L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers » publié en décembre 2024 ;

CONNAISSANCE PRISE de l'augmentation très significative du contentieux administratif liée aux dysfonctionnements du dispositif ANEF ce qui conduit à engorger les juridictions administratives, avec des conséquences graves sur les délais d'audience et des impacts directs sur les finances publiques et les conditions de travail des juges administratifs, des greffiers et des avocats ;

CONNAISSANCE PRISE du fait que certaines Préfectures n'exécutent pas les décisions rendues par les juridictions administratives remettant ainsi en cause l'autorité de la chose jugée, et constituant un nouvel obstacle aux droits des personnes dans l'intérêt desquelles les décisions ont été rendues ;

CONNAISSANCE PRISE des difficultés et dérives constatées au niveau du traitement des demandes d'aide juridictionnelle déposées par les étrangers ;

DEMANDE que l'ANEF fasse l'objet d'une refonte urgente ;

S'ASSOCIE aux préconisations du rapport du Défenseur des droits, notamment :

- modifier l'ANEF afin de permettre aux usagers de réaliser plusieurs démarches simultanément, de rectifier, compléter ou annuler une demande, de conserver un historique complet et d'être tenus informés sur l'avancement de l'instruction de leur demande et d'organiser des consultations récurrentes des utilisateurs ;
- rendre automatique la délivrance des attestations de prolongation d'instruction de la demande, d'assortir les attestations de dépôt d'une autorisation de travailler, toutes les attestations dématérialisées des mêmes droits que les récépissés délivrés pour des titres de séjour de même nature.

PROPOSE en outre de mettre en place des ponts numériques entre les plateformes ANEF et démarches simplifiées, afin de permettre une réorientation des demandes mal orientées, en application de l'article 114-2 du code des relations entre le public et l'administration qui oblige cette dernière, lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, de la transmettre à l'administration compétente et d'en aviser l'intéressé ;

DEMANDE que l'ANEF prévoit un accès dédié aux tiers, et notamment aux avocats ;

DEPLORE l'impact des dysfonctionnements des téléservices sur les avocats et les juridictions ;

RAPPELLE que l'aide juridictionnelle permet, aux personnes n'ayant pas les moyens de rémunérer leur avocat, d'être assisté d'un avocat, et garantit ainsi l'accès à la justice ;

RAPPELLE la nécessité que les règles d'octroi de l'aide juridictionnelle ne soient pas détournées ;

DONNE MANDAT à la commission Libertés et droits de l'Homme de mener toute action au soutien d'une amélioration du dispositif ANEF et d'un dialogue renforcé avec le ministère de l'Intérieur et les juridictions administratives, ainsi qu'à la commission accès au droit et à la justice pour engager les actions pertinentes en matière d'aide juridictionnelle ;

* *

Fait à Paris, le 14 mars 2025

Conseil national des barreaux

Résolution sur les difficultés d'accès au droit et à la justice des étrangers
Adoptée par l'Assemblée générale du 14 mars 2025