

La Défenseure

CH/fsm

Paris, le 9 juin 2022

Mesdames et Messieurs les délégués,

Depuis maintenant deux ans, vous êtes nombreux à m'avoir alertée, que ce soit lors de mes déplacements ou par l'intermédiaire de vos CPR, sur les difficultés persistantes que vous rencontrez dans le traitement des réclamations relatives aux droits des étrangers impliquant des préfectures.

Consciente de ces difficultés récurrentes et ayant à cœur d'y apporter des solutions pérennes, j'ai souhaité vous faire un point d'étape sur les différentes actions d'ores et déjà menées par l'institution en la matière et que je souhaite développer.

Comme vous le savez sans doute, le Conseil d'État vient de rendre, ce 3 juin dernier, deux importantes décisions relatives à la dématérialisation du dépôt des demandes de titres de séjour, sur lesquelles je reviendrai ultérieurement.

A ce stade, je relève simplement qu'elles donnent un écho particulier au constat que vous avez établi : la dématérialisation de l'accès aux guichets préfectoraux en œuvre depuis quelques années a conduit, dans de nombreuses préfectures, à une dégradation notable de l'accueil des étrangers. Nos statistiques l'illustrent clairement : entre 2019 et 2021, le nombre des réclamations relatives à des difficultés d'accès au séjour – siège et délégués confondus – a plus que doublé.

Vous connaissez les étapes de cette dégradation. D'abord, à compter de 2016, un nombre croissant de préfectures a déployé la prise de rendez-vous en ligne. Ensuite, à compter de 2020, ont été mis en place de nouveaux types de plateformes, permettant d'effectuer l'intégralité du dépôt de la demande de titre en ligne.

Vous en connaissez aussi les résultats. Dans les départements où la saturation des guichets était déjà notoire, le recours aux plateformes de prise de rendez-vous en ligne, sans renforcement des moyens des préfectures, a surtout conduit à rendre invisibles les files d'attente tandis que, pour certaines demandes de titres, il est devenu presque impossible d'obtenir un rendez-vous, du fait de la saturation quasi-permanente des plannings.

Nombre d'entre vous ont ainsi dû faire face à une augmentation massive des réclamations et à un travail quotidien de médiation rendu plus compliqué, générant parfois un sentiment d'impuissance face à un tel déni de droit. Pour certains, vous vous êtes, à juste titre, interrogés sur l'opportunité de poursuivre vos interventions lorsque la préfecture n'entendait plus y donner suite.

Malgré ce sentiment de frustration, légitime, et les limites de ces interventions individuelles dans un contexte de dégradation générale des droits, l'institution se devait et se doit encore de poursuivre ses interventions individuelles, pour protéger le droit égal de tout étranger à voir examinée sa situation, quelle qu'elle soit, par l'administration.

Je me devais quant à moi d'engager un certain nombre d'actions à une échelle plus globale.

D'abord, j'ai tenu à faire usage de l'ensemble de l'ensemble des pouvoirs dévolus à l'institution pour demander des explications aux préfets d'une dizaine de départements dans lesquels l'accueil des étrangers s'avère particulièrement défaillant et pour porter dans le débat public les conclusions auxquelles elles ont conduit.

Dans une décision n° 2020-142 du 10 juillet 2020, l'institution a rendu compte de ces enquêtes et formulé des recommandations à l'attention du ministre de l'Intérieur, afin que des mesures soient prises à l'échelle nationale.

La réponse apportée en juillet 2021 s'est avérée peu satisfaisante, notamment car, du point de vue du ministre, le déploiement à venir de l'ANEF devait mettre un terme au problème de la prise de rendez-vous en ligne. Or, nous le savons désormais, l'ANEF est actuellement source de nouvelles difficultés tandis que, dans de nombreux départements, le dépôt de certaines demandes de titres demeure subordonné à la prise d'un rendez-vous quasi-impossible à obtenir.

Face à cette inertie, j'ai défendu les positions de l'institution à plusieurs reprises dans l'enceinte parlementaire.

En avril 2021, à la suite de mon audition par les rapporteurs spéciaux de la mission immigration, asile et intégration de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la question des moyens consacrés par les préfectures à l'instruction des demandes de titres de séjour, j'ai rendu public un Avis 21-03 dans lequel j'ai réaffirmé un certain nombre de nos constats. Ceux-ci ont notamment conduit les rapporteurs à recommander le recrutement de 250 contractuels en

préfecture, pour rattraper le retard accumulé pendant la crise sanitaire, tenir compte des difficultés observées auparavant et accompagner le déploiement de l'ANEF.

En décembre dernier, j'ai également été entendue par la commission d'enquête sur les migrations, présidée par le député Sébastien NADOT et dont le rapport, largement médiatisé, reprend nos constats sur la dégradation de l'accueil des étrangers en préfecture.

Enfin, j'ai été auditionnée début avril par le président de la commission des lois du Sénat, rapporteur d'une mission d'information consacrée à la question migratoire. J'ai évoqué avec lui en détails les difficultés juridiques et opérationnelles que pose actuellement l'examen des demandes de titres de séjour des étrangers.

Le rapport de cette mission, *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité*, vient d'être publié. Il partage notre constat selon lequel le droit des étrangers est devenu illisible et incompréhensible, sous l'effet de l'accumulation de réformes. Il met aussi en avant les bénéfiques mais aussi les risques liés à la dématérialisation du dépôt des demandes. Inquiet des faiblesses de l'ANEF, le rapporteur préconise – comme nous le faisons depuis plusieurs années – d'organiser la dématérialisation autour de grands principes : l'accompagnement au numérique, l'adaptabilité et l'alternative.

Parallèlement à ces interventions, j'ai décidé de faire massivement usage du pouvoir confié à l'institution de présenter des observations devant les juridictions, en invitant les usagers étrangers pour lesquels l'intervention amiable du Défenseur des droits n'avait pas abouti à saisir le juge des référés. En 2021, j'ai ainsi présenté, dans le cadre de contentieux individuels, une cinquantaine d'observations devant les juridictions administratives saisies (décisions n°2021-134, n°2021-149, n°2021-170, n°2021-171, etc.). Celles-ci ont été très majoritairement suivies par les juridictions qui ont enjoint aux préfets concernés de convoquer les intéressés afin de leur permettre de faire enregistrer leur demande de titre de séjour. Prolongement des interventions en médiation que vous êtes amenés à réaliser, ces référés leur donnent également plus de poids.

Enfin, pour compléter ces actions fondées sur la mise en œuvre des pouvoirs, nous avons entrepris, avec Daniel AGACINSKI, de rencontrer les préfets des départements dans lesquels nos interventions en médiation n'aboutissaient plus, afin de restaurer le dialogue interinstitutionnel, d'identifier des canaux de communication réactifs et de définir au niveau local des modalités d'intervention efficaces.

Nous avons, par exemple, rencontré récemment le préfet des Hauts-de-Seine, qui a reconnu les défaillances de son service des étrangers et affirmé sa volonté de trouver des solutions durables. Nous avons obtenu qu'une réunion de travail se tienne mensuellement entre les délégués du Défenseur des droits et la directrice des migrations, afin de régler les situations en souffrance et de construire un meilleur dialogue. J'ai convenu avec le préfet que nous nous reverrions en septembre pour faire le point sur l'évolution de la situation et en tirer des conséquences opérationnelles.

Au-delà de ces actions combinées qui, sans mettre un terme à l'ensemble des difficultés, ne manqueront pas de porter leurs fruits, je me dois également de souligner que les récentes décisions rendues par le Conseil d'État, le 3 juin dernier, vont faire évoluer le cadre juridique dans un sens qui rejoint nos préoccupations.

Comme vous le savez, j'ai été invitée par la haute juridiction à présenter mes observations dans le cadre du contentieux introduit contre les textes imposant le recours à l'ANEF. Grâce aux nombreux retours de terrain que vous m'avez fait parvenir, j'ai été en mesure d'éclairer la juridiction sur les conséquences très concrètes qu'emporte, sur les droits des usagers, l'obligation de dépôt via l'ANEF.

J'ai souligné que, faute d'alternative au dépôt via l'ANEF, les nombreuses difficultés que nous constatons actuellement à tous les stades de la procédure aboutissent à des atteintes graves et pérennes aux droits fondamentaux des étrangers, d'autant plus que, nous l'avons souligné, les mesures d'accueil et d'accompagnement des usagers actuellement déployées apparaissent insuffisantes et inadaptées.

J'en ai conclu que l'imposition du recours à l'ANEF méconnaissait les principes d'égalité et de continuité des services publics et que, n'étant ni nécessaire ni proportionnée aux buts recherchés, elle portait atteinte, du point de vue de ses conséquences, au droit au respect de la vie privée et familiale des usagers étrangers.

La solution retenue par le Conseil d'État, réservant la possibilité d'imposer le recours à l'ANEF à la seule condition que les autorités administratives prévoient non seulement l'accompagnement des étrangers éloignés du numérique mais aussi une solution de substitution pour tous les étrangers qui, malgré cet accompagnement, se trouveraient bloqués dans leur démarche pour des raisons tenant à la conception ou au mode de fonctionnement de la plateforme, converge avec la position portée par l'institution.

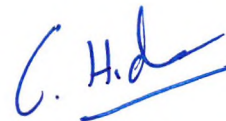
L'obligation de prévoir des solutions de substitution pour les usagers confrontés à un blocage pérenne, dégagée par le Conseil d'État, constitue un progrès notable sur lequel nous pourrions désormais nous appuyer dans le cadre du traitement des réclamations qui nous sont adressées, que ce soit sur le terrain de la médiation ou du contentieux.

Cela étant, le Conseil d'État valide ici le principe d'un passage initial obligé par le téléservice. Cette solution est en-deçà de la recommandation que nous avons portée jusqu'à présent, appelant à ce que soient toujours préservées une ou des voies alternatives au téléservice et donc, pour les usagers, le libre choix du canal de saisine de l'administration. Si elle est de nature à régler un certain nombre de difficultés, elle va nécessairement soulever des problématiques juridiques nouvelles, telles que celle de la preuve de l'échec d'une tentative initiale effectuée sur le téléservice, celui-ci conditionnant, selon la décision rendue par le Conseil d'État, l'accès à la solution de substitution.

Vous pourrez dans ce contexte compter sur l'appui du pôle Droits fondamentaux des étrangers qui sera attentif, dans les prochains mois, à l'impact des décisions rendues par le Conseil d'État sur la nature des saisines qui nous parviennent et vous proposera, le cas échéant, des stratégies et modèles d'intervention actualisés.

Je vous remercie pour votre mobilisation et vous assure de mon soutien et de ma détermination afin qu'ensemble, en mutualisant les niveaux d'intervention, nous poursuivions la mission qui est la nôtre : la défense des droits des réclamants.

Je vous prie de croire, Mesdames et Messieurs les délégués, en l'expression de toute ma considération.



Claire Hédon