
« À guichets fermés »

**Des dizaines de milliers d'étrangers demeurent dans l'impossibilité
de déposer leur demande de titre de séjour en préfecture**

Anthony Sfez



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11259>

DOI: 10.4000/revdh.11259

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Anthony Sfez, "« À guichets fermés »", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 26 February 2021, connection on 03 March 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11259> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.11259>

This text was automatically generated on 3 March 2021.

Tous droits réservés

« À guichets fermés »

Des dizaines de milliers d'étrangers demeurent dans l'impossibilité de déposer leur demande de titre de séjour en préfecture

Anthony Sfez

- 1 Peu de documents administratifs ont une incidence aussi concrète sur la vie d'un étranger qu'un titre de séjour. Avec ce précieux sésame en sa possession, l'étranger n'a plus à craindre ni le placement en centre de rétention ni l'éloignement du territoire national. Il pourra même travailler en toute légalité, à condition, naturellement, que le titre qui lui a été délivré l'y autorise. Et il pourra bénéficier de certaines prestations sociales dans les mêmes conditions que les nationaux¹. Pour que l'étranger obtienne son titre de séjour ou un renouvellement de son titre, une étape préalable est exigée : les étrangers doivent obligatoirement se présenter physiquement en préfecture, afin d'y déposer leur dossier de demande d'un titre de séjour. Il résulte de cette obligation, qui découle de l'article R. 311-1 du CESEDA², qu'un dossier transmis à la préfecture sans présentation personnelle du requérant – par exemple par courrier – ne sera très probablement pas traité par l'Administration, et ce même si le dossier est complet. Et le très probable refus de délivrance du titre de séjour sera très difficilement contestable devant le juge administratif compétent, car l'absence de présentation personnelle du demandeur est, à elle seule, un motif suffisant pour justifier le rejet de la demande³.
- 2 On l'aura compris, la présentation personnelle du demandeur en préfecture pour déposer son dossier de demande est une étape indispensable et incontournable de la procédure de demande d'un titre de séjour. Si cette exigence n'apparaît pas de jure absolument contestable, elle est toutefois de facto devenue quasi-impossible à remplir par les étrangers, en raison de ce que, tout simplement, les guichets des préfectures sont, de facto, devenus inaccessibles ou presque.

I/- De l'attente en file à l'attente en ligne⁴

- 3 La difficulté pour accéder aux guichets des préfectures n'est malheureusement pas nouvelle. Toutefois, dans beaucoup de préfectures, cette difficulté ne se présente pas tout à fait de la même façon que par le passé. Avant le début des années 2010, les

préfectures étaient dans l'incapacité matérielle de recevoir toutes les personnes qui se présentaient à leur guichet pour déposer leur dossier, de sorte que se formaient d'interminables files d'attente devant les locaux de l'Administration⁵. Afin de remédier à cette situation contestable, une circulaire du 4 décembre 2012 du Ministère de l'Intérieur invitait les préfectures à instaurer un système de prise de rendez-vous préalable, par le biais d'un site internet dédié⁶. Le 3 janvier 2014, une nouvelle circulaire du Ministère de l'Intérieur encourageait à nouveau les préfectures à développer la prise de rendez-vous préalable en ligne⁷. La dématérialisation était ainsi présentée par le Ministère de l'Intérieur comme l'une des solutions possibles au problème de l'accueil des étrangers.

- 4 L'objectif n'a pas été atteint, bien au contraire. Le système de prise de rendez-vous préalable en ligne, mis en place par plusieurs préfectures, notamment en Île-de-France, s'il a permis de réduire les files d'attente physiques, est loin d'avoir résolu le problème de fond. Il n'a fait que le déplacer, voire l'aggraver. Les étrangers n'arrivent tout simplement plus à se rendre en préfecture pour y déposer leur dossier. En effet, à ce jour, les demandeurs ont beau se connecter plusieurs fois par jour durant plusieurs semaines voire plusieurs mois, les plateformes internet des préfectures, qui ont recours au système de prise de rendez-vous en ligne, affichent constamment le même message : « pas de plage de rendez-vous disponible. Veuillez réessayer ultérieurement ». Ce constat, inlassablement dénoncé par les associations de défense des étrangers, est, aujourd'hui, largement partagé par les autorités publiques. C'est, d'abord, le Défenseur des droits qui a souligné le problème dans deux de ses rapports, l'un publié en 2016⁸, l'autre au début de l'année 2019⁹. Plus récemment, le Défenseur des droits regrettait à nouveau, dans une décision du 10 juillet 2020, que, dans certains départements, les étrangers avaient beau se connecter « à plusieurs reprises sur la plateforme », ils « constatent systématiquement qu'aucun horaire de rendez-vous n'est plus disponible »¹⁰. Le Conseil d'État s'était également joint au constat en déplorant, dans un rapport publié en mars 2020, que « dans certains départements, les usagers qui se rendent quotidiennement sur les sites de prise de rendez-vous parviennent très difficilement à se connecter et les créneaux ouverts par l'administration sont presque instantanément remplis »¹¹.
- 5 On l'a compris, pour réussir à se présenter physiquement en préfecture pour y déposer leur dossier, les demandeurs de titre de séjour sont confrontés à un premier obstacle de taille : celui du délai qu'ils vont devoir subir entre leurs tentatives de connexion sur le site internet de la préfecture et l'obtention effective d'une date de rendez-vous pour déposer leur dossier. Un second obstacle vient se grever au premier, celui du délai compris entre l'obtention – miraculeuse – d'une date de rendez-vous et le rendez-vous lui-même. Il n'est en effet pas rare que le rendez-vous soit octroyé à une date très lointaine. Au total, si l'on additionne le délai d'obtention du rendez-vous au délai moyen de traitement d'une demande une fois la demande enregistrée lors de la prise de rendez-vous sur internet¹², alors la procédure dépasse le plus souvent les douze mois, surtout lorsque les étrangers se trouvent en situation irrégulière et qu'ils entendent déposer un dossier sur le fondement de l'admission exceptionnelle au séjour¹³.

II/- Une situation illégale très préjudiciable pour les étrangers

- 6 Cette situation, considérablement aggravée par l'actuelle crise sanitaire¹⁴, viole frontalement plusieurs principes.
- 7 Le premier a été posé récemment par le Conseil d'État dans un arrêt du 27 novembre 2019¹⁵. La juridiction suprême de l'ordre administratif avait été saisie par des associations qui considéraient que le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016¹⁶ était responsable des dysfonctionnements des services de la préfecture, en raison de ce qu'il aurait rendu obligatoire la saisine par voie électronique de l'Administration, lorsque celle-ci posait la règle de ce mode dématérialisé de saisine. Le Conseil d'État a rejeté la demande des associations, non pas parce qu'il aurait considéré que la pratique tendant à imposer de prendre un rendez-vous en ligne était légale, mais parce qu'il a jugé que le décret en question « n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de rendre obligatoire la saisine de l'administration par voie électronique » (cons. 3). Il ne fait donc aucun doute que la saisine de l'Administration par des moyens télématiques ne saurait être que facultative et en aucun cas obligatoire. Par conséquent, ce n'est pas le décret litigieux qui est illégal, mais la pratique tendant à imposer une prise de rendez-vous en ligne, sans prévoir d'autre alternative pour obtenir un rendez-vous¹⁷. Cette pratique bien que dépourvue de toute base juridique demeure, à ce jour persistante¹⁸.
- 8 Cette situation porte également atteinte à l'une des grandes « lois » du service public : le principe de continuité du service public, pourtant érigé en principe général du droit¹⁹ et même en principe à valeur constitutionnelle²⁰. Il est vrai qu'historiquement le principe de continuité du service public a essentiellement été mobilisé pour limiter le droit de grève des agents. Il n'a donc que peu d'incidences juridiques directes sur les usagers. Il n'en reste pas moins que le juge administratif reconnaît aux usagers un droit d'accès normal au service. Il est donc possible d'engager la responsabilité de la personne publique en cas de rupture de la continuité du service public, notamment lorsque celle-ci relève d'une carence systématique constitutive d'une faute de l'administration. Récemment, le Conseil d'État n'a ainsi pas hésité à confirmer l'engagement de la responsabilité de la puissance publique en raison d'une carence fautive dans l'exercice de sa mission de protection de la sécurité et de la tranquillité, et de maintien de la salubrité²¹ ou encore en raison d'une carence fautive dans l'accueil d'un demandeur d'asile²².
- 9 En l'occurrence, les conséquences sur les étrangers de la carence fautive de l'État sont nombreuses. Le demandeur en situation régulière qui entame une procédure de délivrance d'un premier titre ou de renouvellement de son titre de façon parfaitement diligente peut se retrouver en situation irrégulière, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner sur sa situation : perte de son droit au séjour mais aussi de ses droits sociaux et de son droit au travail. Quant à l'étranger en situation irrégulière qui réunit toutes les conditions pour être régularisé - notamment au regard de la fameuse circulaire du 28 novembre 2012²³ - la carence de l'Administration prolonge indûment sa situation d'irrégularité avec, là aussi, des conséquences importantes sur ses droits sociaux ainsi que sur son droit au travail. Combien de milliers d'étrangers en situation irrégulière ont-ils, en raison des délais administratifs déraisonnablement longs, perdu

l'opportunité de faire valoir une promesse d'embauche pour voir régulariser leur situation ?

III/- La double intervention récente du Conseil d'État

- 10 À ce jour, afin de remédier à cette situation, les associations et les avocats qui défendent les étrangers ont essentiellement saisi la justice administrative pour obtenir auprès des préfetures des rendez-vous à brève échéance. Les nombreux recours contentieux déposés en ce sens ont donné lieu, durant l'été 2020, à une double intervention du Conseil d'État, d'abord, dans un arrêt du 10 juin²⁴, puis dans un avis contentieux du 1^{er} juillet²⁵. Dans son arrêt puis dans son avis, le Conseil d'État, après avoir constaté qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni qu'aucun principe ne fixait de délai déterminé dans lequel l'autorité administrative serait tenue de recevoir un étranger ayant demandé à se présenter en préfecture pour y déposer sa demande de titre de séjour, a posé le principe selon lequel il incombe à la préfecture de recevoir l'étranger dans un délai raisonnable. De ce principe du délai raisonnable, le Conseil d'État a fait découler deux conséquences concrètes sur le plan contentieux. Il a exposé la première dans son arrêt du 10 juin et la seconde dans son avis du 1^{er} juillet.
- 11 Premièrement, concernant l'obtention d'une date de rendez-vous, il a souligné, dans l'arrêt du 10 juin précité, que l'étranger peut demander « au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous » (cons. 4). Le « Conseil d'État ouvre ainsi une nouvelle possibilité d'application du référé mesures utiles dans l'hypothèse où un étranger se trouve dans l'impossibilité d'obtenir une date de rendez-vous en se connectant au site de la préfecture »²⁶. La Haute juridiction ajoute, d'une part, que si la situation de l'étranger le justifie, le juge du fond peut préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu et, d'autre part, qu'il peut fixer un délai bref en cas d'urgence particulière. Pour obtenir une telle décision du juge, le requérant étranger devra démontrer, en premier lieu, que son recours répond aux conditions de recevabilité du référé mesures utiles de l'article L.521-3 du CJA et, en second lieu, « qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine » (cons. 4). Les conditions du référé de l'article L. 521-3 du CJA étant ici relativement faciles à établir²⁷, toute la question est de savoir, d'une part, durant combien de semaines l'étranger doit avoir tenté d'obtenir à plusieurs reprises une date de rendez-vous et, d'autre part, comment il peut prouver qu'il a effectivement bien réalisé plusieurs tentatives aux fins d'obtenir un rendez-vous. Concernant la première question, qui aurait sans doute mérité plus de précision de la part du Conseil d'État, on peut se référer aux conclusions du Rapporteur public selon lesquelles le demandeur devra prouver qu'il a effectué plusieurs tentatives d'obtention d'un rendez-vous pendant au moins un mois²⁸. Concernant la seconde question, un moyen de preuve recevable pourrait être les captures d'écran du site de la préfecture indiquant qu'il n'existe pas de date de rendez-vous disponible, mais aussi les courriers envoyés en vain à la préfecture faisant état de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous par internet.
- 12 Secondement, concernant le rendez-vous fixé par la préfecture à une échéance trop lointaine, le Conseil d'État précise, dans son avis contentieux du 1^{er} juillet 2020 précité, que le requérant peut demander au juge administratif d'enjoindre au préfet d'avancer

la date dudit rendez-vous. S'il est vrai que le Conseil d'État a souligné que le choix de la date de « la convocation de l'étranger par l'autorité administrative à la préfecture afin qu'il y dépose sa demande de titre de séjour (...) ne constitue pas une décision faisant grief, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » (cons. 6)²⁹, il n'en reste pas moins qu'il a également établi deux voies de recours pour faire avancer la date du rendez-vous fixé par la préfecture à une date déraisonnablement éloignée. La première voie consiste à faire naître une décision implicite ou explicite de refus d'avancer le rendez-vous³⁰. Une fois saisi pour connaître de la légalité de la décision de refus, qui, elle, fait indubitablement grief au requérant étranger, le juge de l'excès de pouvoir devra exercer « un contrôle normal sur le respect du délai raisonnable, qui doit s'apprécier notamment en fonction de la durée et des conditions du séjour de l'étranger en France, de la date et du fondement de sa demande de titre de séjour et de sa situation personnelle et familiale » (cons. 10). Si, en se fondant sur ces éléments d'appréciation, le juge conclut à l'annulation du refus de modification de la date de rendez-vous initiale, il pourra enjoindre au préfet de proposer à l'usager, dans un délai qu'il fixe, une nouvelle date de rendez-vous en prenant en considération, dans la fixation de ce délai, les « capacités de traitement de la préfecture concernée » (cons. 12). Si la situation de l'étranger le justifie, le juge pourra également préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu. Le requérant pourra aussi, si les conditions dudit référé sont réunies³¹, assortir son recours au fond d'un référé-suspension dans lequel il pourra demander au juge d'enjoindre au préfet d'avancer la date du rendez-vous³². La seconde voie, plus rapide que la première, consiste, comme en ce qui concerne le recours tendant à obtenir une date de rendez-vous, à saisir le juge sur le fondement du référé régi par l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, c'est-à-dire le référé mesures utiles. Si cette voie est plus rapide, c'est parce que, dans cette hypothèse, par définition, le requérant n'aura pas à attendre une décision de refus implicite ou explicite d'avancer le rendez-vous pour saisir le juge administratif qui, s'il considère remplies les conditions du référé mesures utiles ainsi que les éléments d'appréciations énoncés plus haut, pourra enjoindre au préfet d'avancer la date précédemment proposée.

IV/- La tentation législative de la dématérialisation totale

- 13 L'intervention du juge administratif pour contraindre l'Administration à recevoir l'étranger dans un délai raisonnable, si elle est bienvenue, n'est pas une solution pérenne au problème que rencontrent actuellement les préfectures, car elle dénature « l'office du juge, qui intervient pour résoudre des difficultés de gestion administrative des flux »³³. La solution définitive passe-t-elle par une dématérialisation totale de la procédure de délivrance des titres de séjour ? C'est bien la position du Gouvernement, lequel entend mettre en place, d'ici 2022, un nouveau service de dépôt en ligne des demandes de titres de séjour. Concrètement, l'objectif est que les étrangers n'aient plus à se rendre en préfecture pour déposer un dossier de demande de titre de séjour.
- 14 Cette solution, initiée par la loi du 17 juin 2020, n'est pas sans soulever certaines questions. Ces questions portent, en premier lieu, sur la valeur juridique et sur les conditions d'octroi des « documents provisoires dématérialisés qui remplaceront les récépissés au format papier »³⁴. En la matière, la loi précitée n'apporte aucune

précision. Le Gouvernement, à l'image du Rapporteur de la loi précitée, semble considérer que « les modalités concrètes de délivrance de documents autorisant provisoirement le séjour des ressortissants étrangers » ne relèvent « manifestement pas »³⁵ du pouvoir législatif mais du pouvoir réglementaire. L'enjeu est pourtant de taille. Le récépissé de demande d'un titre de séjour, lui aussi délivré par la préfecture lors du dépôt du dossier de demande du titre de séjour, s'il ne préjuge évidemment pas de la décision qui sera prise par le préfet au regard de son droit au séjour, est investi d'importants effets juridiques, puisqu'il autorise la présence de l'étranger le temps que l'Administration se prononce sur sa demande³⁶. Il en résulte qu'aucune mesure d'éloignement ne peut être prise à l'encontre de l'étranger disposant d'un récépissé de demande de titre de séjour³⁷. Par ailleurs, l'étranger qui dispose de ce récépissé pourra, dans certains cas – ceux énumérés à l'article R. 311-6 du CESED – travailler le temps que l'Administration se prononce sur sa situation.

- 15 Ces questions portent, en second lieu, sur le maintien d'une alternative à la dématérialisation permettant aux étrangers de déposer leur dossier en préfecture. Une dématérialisation totale - qui exclurait de facto la procédure des milliers d'étrangers ne maîtrisant pas internet - semble en principe exclue, puisqu'elle n'est pas prévue par la loi et que toute disposition réglementaire tendant à instaurer une dématérialisation totale se heurterait à l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 2019 précité. Toutefois, comme le montrent l'exemple de la préfecture de la Vienne ou encore les exemples récents de refus de guichet – c'est-à-dire de refus d'enregistrement d'un dossier lors des rendez-vous sous prétexte que le dossier n'est pas complet – il arrive régulièrement que les préfectures adoptent des pratiques manifestement illégales mais, parce qu'elles sont informelles, peuvent très difficilement faire l'objet d'une contestation devant le juge.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Notamment les aides au logement, les allocations familiales, le RSA s'il est régulièrement en France au moins depuis cinq ans ou encore l'allocation de solidarité aux personnes âgées s'il réside en France depuis plus de dix ans.

2. L'article en question dispose que « *tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans ou qui sollicite un titre de séjour en application de l'article L. 311-3, est tenu de se présenter, à Paris, à la préfecture de police et, dans les autres départements, à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour y souscrire une demande de titre de séjour du type correspondant à la catégorie à laquelle il appartient* ».

3. Pour une application récente de ce principe par les juridictions administratives, v. CAA de Marseille, 5ème chambre, 12 octobre 2020, n° 18MA05348.

4. Nous reprenons ici le titre de l'éditorial du n°122 de la revue *Plein droit*. Dans cette même revue, sur le même sujet, on peut aussi se référer à l'article de Lise Faron : « Les e-préfectures restent inaccessibles », *Plein droit*, n° 110, 2016/3, p. 11-15.
5. Les étrangers étaient contraints de faire la queue à l'extérieur et souvent la nuit plusieurs heures avant l'ouverture des préfectures. Même dans ces conditions, il arrivait régulièrement que les étrangers se fassent refoulé par la préfecture, celle-ci les invitant à se présenter le lendemain voir le surlendemain, faute de guichet disponible. Le Défenseur des droits n'a pas hésité à considérer que cette situation « porte atteinte à la dignité humaine constitutionnellement protégée » des usagers du service public (v. Les droits fondamentaux des étrangers en France, rapport du Défenseur des droits du 9 mai 2016, p. 46).
6. Circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.
7. Circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation.
8. Voir le rapport cité en note numéro 5.
9. *Dématérialisation et inégalité d'accès au service public*, rapport du Défenseur des droits du 16 janvier 2019.
10. Décision du Défenseur des droits n°2020-142, p. 3.
11. *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, rapport adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 5 mars 2020, p. 30.
12. Selon la Cour des comptes, ce délai est de 102 jours pour les premières demandes, de 55 jours pour un renouvellement. Voir *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport thématique de la Cour des comptes, mars 2020, p. 67.
13. Comme l'a noté à cet égard le Défenseur des droits, « certaines personnes demeurent dans l'incapacité de déposer leur demande d'admission exceptionnelle au séjour pendant plusieurs années ». Décision du Défenseur des droits, *op. cit.*, p. 4.
14. « Dans le contexte des mesures de confinement prises pour endiguer la propagation de l'épidémie du COVID-19 en France, le Défenseur des droits a été saisi d'un très grand nombre de situations de ressortissants étrangers se trouvant privés de toute possibilité de solliciter la première délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour du fait de l'interruption de l'accueil des étrangers en préfecture sans procédure alternative de dépôt des demandes » (*ibid.*, pp. 7-8). Récemment, une sénatrice a également fait ce constat pour sa circonscription : « La crise du coronavirus et la fermeture des préfectures au public pendant plusieurs mois ont aggravé une problématique préexistante : celle de l'inadéquation de l'outil numérique avec les exigences et les besoins de la population. Nombreuses sont les préfectures et sous-préfectures, partout en France, à privilégier l'usage de la prise de rendez-vous en ligne plutôt qu'en présentiel, et ce pour éviter les longues files d'attente devant les établissements. Cependant, depuis sa création, le manque de créneaux proposés en ligne pour obtenir un rendez-vous est criant. Avant la crise sanitaire, il était en effet souvent nécessaire de rester connecté de jour comme de nuit pendant plusieurs semaines afin d'obtenir le précieux sésame. Le confinement a renforcé l'usage de cette pratique. Pour certaines préfectures, la prise de rendez-vous en ligne est ainsi devenue obligatoire. Pour les usagers, elle est devenue impossible » (Question écrite n° 17928, 15^{ème} législature).
15. CE, 10^{ème} et 9^{ème} chambre réunie, 27 novembre 2019, n° 422516.
16. Le décret en question avait adopté en application de l'article L. 112-9 du Code des relations entre le public et l'administration qui dispose que « lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice ».
17. En ce sens, Arnaud Sée souligne que « l'obligation de prise de rendez-vous sur internet imposée aux étrangers par les préfectures est illégale » (A. Sée, « Le recours aux téléservices ne peut être obligatoire », *Droit Administratif*, n° 7, Juillet 2020, comm. 34).

18. Comme l'a noté le Défenseur des droits dans sa décision de 2020 précitée, à ce jour, « la préfecture refuse systématiquement d'accorder des rendez-vous aux personnes qui en font la demande par tout moyen autre que la plateforme dédiée (...) ». A titre d'exemple, on peut lire dans un communiqué de presse très récent de la préfecture de la Vienne que « les demandes de rendez-vous des premières demandes de titre de séjour devront être exclusivement déposées par voie dématérialisée via le site Internet ».

V. CP+-+Evolution+des+modalités+de+prise+de+rendez-vous+des+premières+demandes+de+titre+de+séjour.pdf (vienne.gouv.fr).

19. CE, Ass., 7 juill. 1950, *Dehaene*

20. Cons. const., 25 juill. 1979, décision relative au droit de grève à la radio et à la télévision.

21. CE, 5^{ème} et 6^{ème} chambre réunie, 9 novembre 2018, n°411626.

22. CE, 5^{ème} et 6^{ème} chambre réunie, 8 juillet 2020, n°425310.

23. Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

24. CE, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 10 juin 2020, n° 435594.

25. CE, Avis, n° 436288 du 1^{er} juillet 2020.

26. O. Le Bot, « Chronique de contentieux administratif – décision d'avril à juin 2020 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 35, 31 Août 2020, 2226.

27. Rappelons que le référé « mesures utiles », qui permet donc de demander au juge toute mesure utile avant même que l'Administration ait pris une décision, est subordonné à trois conditions cumulatives : 1) le requérant doit justifier de l'urgence 2) il doit montrer que la mesure qu'il demande est nécessaire 3) la mesure qu'il demande ne doit pas aller à l'encontre d'une décision administrative existante. S'agissant des deux dernières conditions, il est évident, en premier lieu, que l'obtention d'un rendez-vous est nécessaire pour le requérant puisqu'il s'agit d'une étape indispensable pour déposer son dossier et, en second lieu, que le mesure tendant à fixer un rendez-vous n'est contraire à aucune décision administrative existante puisque l'absence de rendez-vous disponible sur le site internet ne constitue pas une décision administrative. Quant à l'urgence, elle n'est certes pas présumée mais elle se déduit assez facilement de la gravité des conséquences, tant au niveau professionnel que familial, que peut encourir l'étranger en raison de l'impossibilité d'accéder au service public (perte du droit au séjour, d'un travail, d'une promesse d'embauche etc...).

28. M. Le Corre, conclusions sur CE, 7^{ème} et 2^{ème} chambre réunie, 10 juin 2020, n° 435594. Il semblerait toutefois que, dans la pratique, du moins en ce qui concerne les premières demandes, le délai exigé par les juridictions de fond soit plutôt de deux voire de trois mois. V. en ce sens la page internet du GISTI dédiée à la question : Prise de rendez-vous en préfecture pour les personnes étrangères impossible via internet : comment faire ? · GISTI.

29. Sur ce point, le Conseil d'État a suivi l'avis de son Rapporteur public. Pour certains auteurs, « la solution n'est cependant pas exempte de toute critique. On aurait pu ainsi considérer que, lorsque la date proposée à l'administré est excessivement tardive, et dépasse le délai raisonnable prévu désormais par la jurisprudence, la convocation lui fait par elle-même grief » (G. Eveillard, « Le statut contentieux de la convocation des étrangers en préfecture en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour », *Droit Administratif* n° 11, Novembre 2020, comm. 47).

30. Le Conseil d'État souligne en ce sens que « si l'étranger souhaite que la date de convocation qui lui a été fixée soit avancée, il lui appartient de saisir l'autorité administrative d'une demande en ce sens. La décision par laquelle l'autorité administrative refuse de faire droit à une telle demande peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir ».

31. Les deux conditions classiques du référé-suspension sont bien connues : 1) le requérant doit justifier de l'urgence 2) il doit démontrer qu'il y a un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée.

32. Cette faculté donnée au juge des référés a ceci de remarquable et de singulier qu'elle conduit à reconnaître audit juge « le pouvoir de prendre une mesure d'injonction entraînant les mêmes effets que

ceux d'une mesure d'injonction accompagnant une annulation, alors que cela lui est en principe interdit puisqu'il ne saurait être juge du principal » (G. Eveillard, « Le statut contentieux de la convocation des étrangers en préfecture en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour », *op. cit.*).

33. 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, *op. cit.*, p. 31.

34. Voir les propos du Rapporteur : Projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 (senat.fr)

35. *Ibid.*

36. L'article L. 311-4 du CESEDA dispose en effet que « la détention d'une attestation de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour (...) autorise la présence de l'étranger en France sans préjuger de la décision définitive qui sera prise au regard de son droit au séjour (...) ». Comme l'a souligné à cet égard le Conseil d'État, « l'étranger a le droit, s'il a déposé un dossier complet, d'obtenir un récépissé de sa demande qui vaut autorisation provisoire de séjour » (CE, 12 novembre 2001, *Ministère de l'intérieur c. Bechar*, n° 239794). Les récépissés ont donc non seulement pour objet de constater le dépôt d'un dossier complet de demande de titre de séjour, mais aussi de régulariser la situation du requérant durant la période d'instruction de sa demande, à condition qu'il s'agisse d'une première demande ou d'une demande de renouvellement. Pour un rappel de ce principe par une juridiction de fond, principe non appliqué en l'espèce précisément car il ne s'agissait pas d'une première demande ni d'un renouvellement, v. CAA de Paris, 4^{ème} chambre 26 mai 2015, n° 14PA03386.

37. CE, 1^{er} févr. 1995, *Mme Dahmani*, n° 154389. La décision par laquelle le préfet délivre un récépissé de demande de carte de séjour a pour effet d'abroger l'arrêté ordonnant la reconduite à la frontière de l'intéressé. V. CE, 6 mai 1998, n° 187415.

ABSTRACTS

Tout étranger majeur non européen qui souhaite se maintenir en France plus de trois mois doit, en principe, être titulaire d'un document autorisant son séjour. Ce document est délivré par les préfectures à la suite du dépôt d'un dossier. Or, aussi improbable que cela puisse paraître, l'accès au guichet des préfectures est, depuis plusieurs années déjà, quasi-fermé pour les étrangers, surtout pour ceux en situation irrégulière et désireux de régulariser leur situation par la procédure de l'admission exceptionnelle au séjour. La dématérialisation des prises de rendez-vous, présentée comme un moyen d'améliorer l'accueil des étrangers, loin d'être parvenue à atteindre cet objectif, a, au contraire, largement contribué à créer cette situation clairement illégale et extrêmement préjudiciable aux étrangers. Si le Conseil d'État est intervenu au cours de l'été pour préciser que les étrangers devaient être reçus en préfecture dans un délai raisonnable, la situation demeure loin d'être satisfaisante pour des dizaines de milliers d'étrangers qui voient leur droit d'accéder au service public altéré.

AUTHOR

ANTHONY SFEZ

Docteur en droit public à l'Université Paris 2 Panthéon Assas