

## LES E-PRÉFECTURES RESTENT INACCESSIBLES

Lise Faron

GISTI | « Plein droit »

2016/3 n° 110 | pages 11 à 15

ISSN 0987-3260

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-3-page-11.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Lise Faron, « Les e-préfectures restent inaccessibles », *Plein droit* 2016/3 (n° 110), p. 11-15.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.

© GISTI. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

**Constituant un réel progrès pour la majorité de la population, la dématérialisation des démarches administratives est une source d'exclusion pour les populations les plus fragiles. La généralisation de l'usage d'internet a, en particulier, pour effet d'écarter du service public les étrangers en situation précaire. Loin de simplifier leurs démarches, le passage obligé par internet représente un obstacle insurmontable. Pour les préfetures, cette inaccessibilité est une mise à distance des indésirables.**

# Les e-préfetures restent inaccessibles

Lise Faron, *La Cimade*

Dans la majorité des préfetures, l'usage d'internet est aujourd'hui devenu un passage incontournable pour les personnes étrangères qui souhaitent s'informer, demander ou faire renouveler un titre de séjour. Si la dématérialisation des démarches administratives présente un avantage certain pour une grande partie de la population, elle est au contraire une source de rupture d'accès aux droits pour les personnes les plus précaires, notamment si cette dématérialisation devient exclusive de l'usage d'autres modes d'accès au service public, comme

c'est très souvent le cas pour les démarches liées au droit au séjour. Bien loin des engagements pris dans la Charte Marianne qui parle de « *faciliter l'accès des usagers dans les services* », les préfetures ferment davantage leurs portes aux personnes étrangères, contraintes d'attendre des mois, voire des années pour déposer une demande de titre de séjour, ce qui constitue une violation du principe d'égalité de tous dans l'accès au service public.

En théorie, la mise à disposition d'informations en ligne et de procédures dématérialisées doit faciliter l'accès aux démarches, et donc aux droits, des usagers et usagers du service public. Depuis 2012, le ministère de l'intérieur

encourage ainsi les préfets à recourir à internet de différentes façons. Dans une circulaire du 4 décembre 2012 intitulée « Améliorer l'accueil des étrangers en préfeture », les préfets étaient ainsi enjoins d'« *utiliser pleinement le site internet de la préfeture* », la plupart des missions d'information et d'orientation dévolues au guichet physique de pré-accueil pouvant, selon le ministère, « *être judicieusement complétées voire remplacées par des dispositifs alternatifs dématérialisés* ». Le 3 janvier 2014, une nouvelle circulaire encourageait à développer la prise de rendez-vous en ligne pour le dépôt des demandes de renouvellement d'un titre de séjour. Le ministère ne précisait pas, dans ces circulaires, s'il était important de

maintenir en parallèle des guichets d'accueil physique ou des voies alternatives d'information ou de dépôt de dossier pour les personnes ne parvenant pas à utiliser les outils en ligne.

Cette question aurait pourtant dû préoccuper au plus haut point l'administration et le gouvernement, sachant que la fracture numérique, déjà bien documentée, a pour effet d'écarter du service public les personnes les plus précaires à mesure que se développent les procédures dématérialisées. Ainsi, en 2011, un rapport au Parlement<sup>1</sup> pointait la triple dimension du « fossé numérique », à la fois générationnel, social et lié au niveau de diplôme et d'activité professionnelle. Deux ans plus tard, une étude conduite par le Centre de

recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) considérait que « *les personnes qui n'utilisent pas internet appartiennent aujourd'hui à des catégories de la population bien spécifiques [...]. Les inégalités numériques se sont réduites, mais les personnes qui n'ont pas accès à internet apparaissent de plus en plus marginalisées par rapport à une tendance sociétale majeure*<sup>2</sup> ».

Malheureusement, les personnes étrangères vivant en France en situation irrégulière, ou bien sous couvert d'autorisations provisoires de séjour ou de cartes de séjour temporaires, se trouvent fréquemment dans une situation globalement précaire et n'ont pas accès à un ordinateur ou à internet, et/ou ne savent pas les utiliser – ce

que le gouvernement et les préfets ne sauraient ignorer. Les choix de réduire l'accès à l'information en préfecture et de conditionner souvent l'accès au guichet à l'obtention d'un rendez-vous sur internet excluent donc de fait de nombreuses personnes en situation de précarité.

### Une information opaque et parcellaire

Légalement, l'administration est « tenue d'organiser un accès simple aux règles de droit applicables<sup>3</sup> ». L'accès à l'information, qui seul permet de s'autonomiser et de s'appropriier ses propres démarches, est très important pour les personnes étrangères : demander un titre de séjour est une obligation légale posée par le Ceseda. De plus, du fait de leur extranéité, les demandeurs n'ont, a priori, pas nécessairement connaissance des règles de droit français ; enfin, la législation en matière de droits des étrangers est, de façon notoire, extrêmement complexe et fluctuante au gré des nouveaux textes.

Pourtant, aujourd'hui, dans de nombreux départements, se déplacer en préfecture n'est plus suffisant pour avoir accès à l'information. Nombre de préfectures ont tout bonnement fermé leur guichet de pré-accueil, et les fiches explicatives parfois mises à disposition sur des présentoirs ne remplacent pas une explication orale : les personnes maîtrisant mal la lecture ou la langue administrative ne peuvent avoir accès à toutes les informations. Celles-ci sont trop compartimentées pour permettre une vision d'ensemble.

En lieu et place, les personnes étrangères sont supposées trouver « *une information fiable, précise et uniforme pour toutes les situations les plus fréquemment rencontrées* » sur le site internet accueil-étrangers.gouv.fr,

## Les difficultés de prise de rendez-vous par internet en chiffres

Afin de documenter les dérives de la dématérialisation des procédures de demande de titre de séjour et de combattre les difficultés d'accès aux droits des plus précaires, La Cimade a publié sur son site des statistiques, actualisées quotidiennement, sur la dématérialisation des démarches pour les personnes étrangères dans plus de 70 préfectures et sous-préfectures.

Ces statistiques sont obtenues grâce à un robot informatique qui se rend toutes les heures sur les divers sites de prise de rendez-vous et note, le cas échéant, les deux premières dates de rendez-vous disponibles. Le robot réalise également des captures d'écran, permettant d'attester de la validité de l'information. Les données collectées sont classées en cinq catégories :

- Au moins deux rendez-vous sont proposés dans les quinze jours
- Un rendez-vous est proposé moins d'un mois plus tard
- Un rendez-vous est proposé entre un et deux mois plus tard
- Un rendez-vous est proposé au-delà de deux mois plus tard
- Aucun rendez-vous n'est proposé.

Les chiffres confirment les observations faites par La Cimade sur le terrain : la prise de rendez-vous par internet peut rompre l'égalité d'accès des usagers devant le service public et en barrer tout à fait l'accès à certains, si des modalités alternatives d'accès aux démarches ne sont pas préservées. Des graphiques issus de ces statistiques illustrent ce rapport.

Ces statistiques sont consultables en ligne : [www.aguichetsfermes.lacimade.org](http://www.aguichetsfermes.lacimade.org)

progressivement mis en ligne sur les sites de toutes les préfectures à compter de mars 2014. Les personnes ne connaissant pas l'existence de ce site, ne pouvant le consulter ou ne sachant pas lire le français sont donc exclues de l'accès à l'information. Pour une personne maîtrisant imparfaitement le français et le droit des étrangers, il est difficile de comprendre quel menu sélectionner pour trouver les informations qui la concernent, surtout lorsque le vocabulaire utilisé est celui de l'administration. Le choix des informations délivrées n'est probablement pas non plus anodin. Certains motifs de droit au séjour ont tout bonnement été omis, comme celui de l'admission exceptionnelle au séjour, qui concerne pourtant un nombre très important de personnes chaque année. Le ministère a ainsi fait le choix de ne pas informer, notamment, les travailleurs sans papiers, les jeunes majeurs ayant été confiés « tardivement » à l'Aide sociale à l'enfance ou encore les personnes installées en France depuis une décennie ou plus. Autrement dit, les catégories de personnes déjà identifiées comme les moins désirables sont, dès le stade de l'information, traitées de façon défavorable.

Depuis quatre ans, un nombre croissant de préfectures proposent aux personnes étrangères de prendre rendez-vous par internet pour accéder au guichet. Contrairement à ce que recommande le ministère dans la circulaire du 3 janvier 2014, ce ne sont pas seulement les procédures de renouvellement de titre de séjour qui sont concernées, mais également les procédures de première demande. Aujourd'hui, plus de 70 services « étrangers » de préfectures et sous-préfectures sont concernés ; et dans plus de deux tiers des cas, aucun autre mode de

prise de rendez-vous n'est proposé aux usagers et usagers, alors même que les plages horaires sont souvent bloquées<sup>4</sup>.

L'organisation de la prise de rendez-vous par internet se fonde sur un arrêté du 4 juillet 2013<sup>5</sup>, avant la signature duquel la Commission nationale pour l'informatique et les libertés a été consultée. Dans sa délibération<sup>6</sup>, la Cnil se dit « favorable au développement de l'administration électronique », mais « rappelle que ces outils ne doivent pas être exclusifs d'autres canaux d'accès aux services publics. Elle prend donc acte que l'article 8 du projet d'arrêté prévoit expressément le maintien d'une procédure alternative [qui] doit alors permettre l'accès, dans des conditions analogues, à la même prestation de service public ». Ainsi, l'article 8 de l'arrêté du 4 juillet 2013 prévoit un droit d'opposition, qui permet de bénéficier de cette procédure alternative.

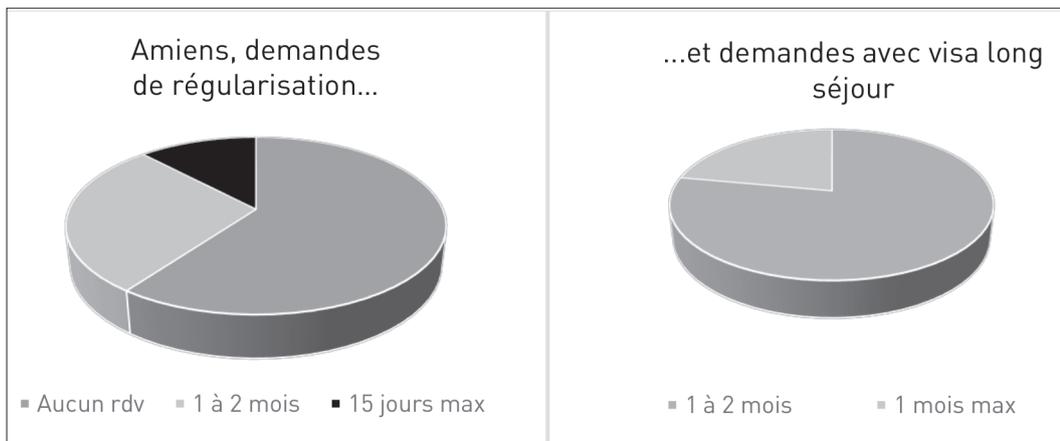
Une personne empêchée d'exercer ses droits du fait de la dématérialisation de la procédure est supposée pouvoir s'appuyer sur ces dispositions pour bénéficier d'un accès alternatif à la procédure. La plupart des personnes qui n'ont accès ni à un ordinateur ni à internet n'ont aucune connaissance de ces textes et sont dans l'incapacité de s'en prévaloir seules. D'autant que les préfectures, confrontées à des usagers qui tentent d'accéder au guichet par un autre moyen, persistent le plus souvent à les renvoyer vers internet, sans tenir compte du fait que ces personnes devraient très manifestement bénéficier du maintien de la procédure alternative de prise de rendez-vous. La Cimade, qui a par ailleurs accompagné plusieurs personnes dans l'exercice de ce droit a globalement constaté que les préfectures n'y donnaient pas suite, à l'exception d'un cas isolé à Orléans. Au-delà de la question des moyens insuffi-

sants dans les services préfectoraux, il y a une absence de volonté de permettre à certaines personnes d'accéder à la demande de titre de séjour.

Les personnes démunies se tournent donc fréquemment vers des associations, qui se retrouvent bien malgré elles à devoir assumer des missions qui relèvent pleinement de la compétence du service public, à savoir en permettre l'accès à ses usagers. Un certain nombre de préfectures – le Puy-de-Dôme, le Rhône, la Vienne... – n'hésitent d'ailleurs pas à orienter les personnes étrangères vers les associations, assumant ainsi de façon particulièrement criante le renoncement à leurs propres missions. Cette démission va à l'encontre du principe d'autonomisation des personnes, qui ne peuvent plus les accomplir leurs démarches sans aide extérieure. Les usagers du service public se trouvent ainsi dépendants des horaires de permanence des structures associatives, relativement réduits.

## Écarter les indésirables

Dès les débuts de la mise en place de procédures dématérialisées pour les demandes de titre de séjour, des dysfonctionnements ont été constatés : plages horaires fréquemment voire systématiquement indisponibles, rendez-vous octroyés dans des délais se comptant presque en années, etc. Mais ces difficultés ne semblent pas résulter de questions techniques : d'autres procédures dématérialisées fonctionnent très bien. Par contre, les personnes rencontrant les plus grandes difficultés pour accéder au service public sont, encore une fois, généralement celles qui invoquent un motif d'admission au séjour particulièrement mal vu. Dans la grande majorité des cas, les préfectures ne prévoient pas la prise



des titres de séjour en lien avec le développement de la prise de rendez-vous en ligne, qu'il encourageait par ailleurs.

Cette crainte s'est avérée particulièrement fondée concernant les procédures de renouvellement de titre de séjour. Peut-être parce que le site internet, contrairement à un agent préfectoral, ne

tient pas compte de la date d'expiration du titre, il est devenu fréquent, dans certains départements, que le rendez-vous soit octroyé à une date trop tardive, laissant la personne sans titre de séjour ni récépissé pendant des semaines voire des mois. Dans le Rhône notamment, les rendez-vous sont, dans 85 % des cas, octroyés dans un délai supérieur à deux mois, alors que les personnes étrangères sont supposées solliciter le renouvellement de leur titre de séjour dans les deux mois précédant son expiration. Dans le Puy-de-Dôme, où la dématérialisation a été adoptée en début d'année, les délais se sont rapidement allongés et sont aujourd'hui tout à fait excessifs : près de 50 % des demandeurs sont convoqués plus de deux mois plus tard, et près de 45 % n'arrivent

de rendez-vous par internet pour l'ensemble des motifs de demande ou de renouvellement des titres de séjour, ou à tout le moins, créent plusieurs sous-sites dédiés à la prise de rendez-vous selon la nature de la demande. Observer le fonctionnement de ces sites de prise de rendez-vous rend évidentes des différences de traitement selon le motif de la demande, qui reflètent en réalité une volonté politique.

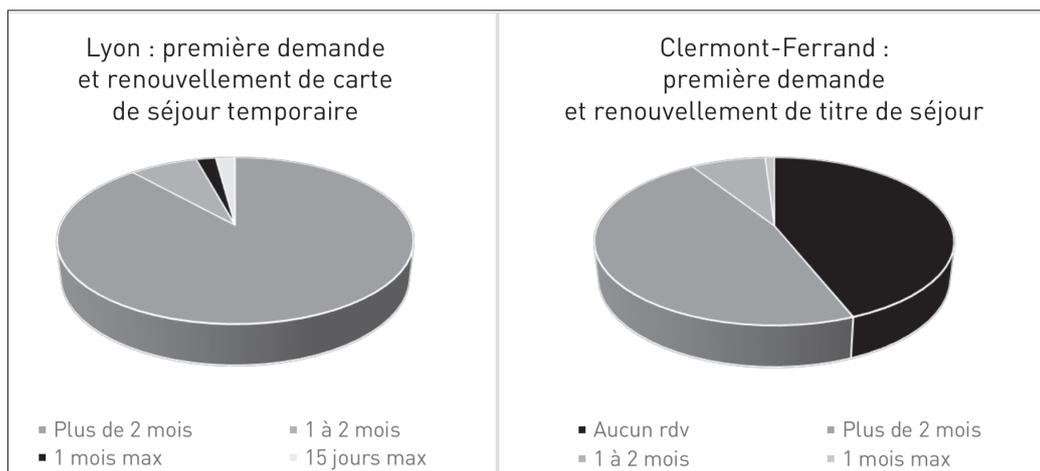
Un excellent exemple reste celui de la préfecture de la Somme, qui distingue la prise de rendez-vous pour les demandes de régularisation de celle pour les personnes disposant d'un visa de long séjour. En mars 2016, dans plus de 99 % des cas, les personnes demandant leur régularisation ne parvenaient jamais à obtenir de rendez-vous en ligne, sans pouvoir utiliser une autre procédure. Les rendez-vous demandés par les personnes disposant d'un visa long séjour étaient accordés dans un délai d'un à deux mois. Quelques mois plus tard, la différence entre les deux situations reste marquée même si le taux de personnes ne pouvant obtenir aucun rendez-vous pour déposer leur demande de régularisation, est tombé à 60 %<sup>7</sup>.

Autres exemples

parlants : dans le Val-de-Marne, à Créteil, les personnes souhaitant solliciter une admission exceptionnelle au séjour ne peuvent obtenir un rendez-vous dans près de 90 % des cas ; dans l'Essonne, ce sont les personnes sollicitant le renouvellement d'un titre de séjour en tant que conjoints de Français, parents d'enfants français ou encore salariés qui rencontrent les plus grandes difficultés : la prise de rendez-vous en ligne est une obligation qui se solde, la plupart du temps, par un échec.

### Délais de rendez-vous et ruptures de droit

Dans la circulaire du 4 décembre 2012 déjà citée, le ministère de l'intérieur mettait en garde contre les risques d'augmentation des délais de délivrance

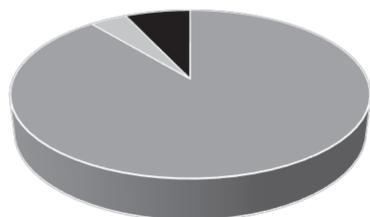


plus à obtenir aucun rendez-vous.

Sans récépissé de renouvellement, les personnes concernées perdent non seulement leur droit au séjour, mais aussi leurs droits sociaux et leur droit au travail. En Seine-Saint-Denis comme dans le Rhône, les préfectures ont choisi, au lieu d'améliorer leur organisation, de délivrer des attestations garantissant le maintien des droits sociaux et du droit au travail. Mais ceci ne convainc pas toujours les organismes sociaux ou les employeurs qui n'ont aucune raison de se fier à ce document dénué de valeur légale.

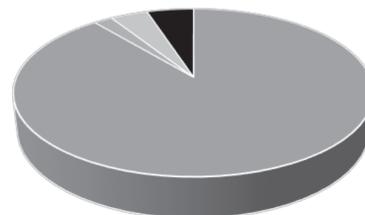
La dématérialisation des démarches liées au séjour aurait pu être un moyen de simplifier l'accès aux droits de nombreuses personnes, tout en concentrant les moyens ainsi dégagés sur le renforcement de l'accompagnement des plus précaires. Au lieu de cela, c'est une nouvelle forme de mise à distance des préfectures qui est créée, rendant invisible – mais non moins

Créteil : admission exceptionnelle au séjour



■ Aucun rdv ■ 1 mois max ■ 15 jours max

Evry : conjoints de Français et parents d'enfants français



■ Aucun rdv ■ 1 à 2 mois  
■ 1 mois max ■ 15 jours max

réelle – l'attente toujours plus longue des personnes que l'administration ne souhaite pas régulariser. ◆

<sup>1</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établi en application de l'article 25 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Disponible en ligne: [http://www.education.gouv.fr/archives/2012/refondonslecole/wp-content/uploads/2012/07/rapport\\_du\\_centre\\_d\\_analyse\\_strategique\\_le\\_fosse\\_numerique\\_en\\_france\\_2011.pdf](http://www.education.gouv.fr/archives/2012/refondonslecole/wp-content/uploads/2012/07/rapport_du_centre_d_analyse_strategique_le_fosse_numerique_en_france_2011.pdf)

<sup>2</sup> Enquête sur les « Conditions de vie et aspirations des Français », La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, par Régis Bigot, Patricia Crouette et Emilie Daudey, Credoc, 2013.

<sup>3</sup> Article 2 de la loi du 12 avril 2000 relative aux relations entre les citoyens et l'administration.

<sup>4</sup> Source : [www.aguichetsfermes.lacimade.org](http://www.aguichetsfermes.lacimade.org)

<sup>5</sup> Arrêté du 4 juillet 2013 autorisant la mise en œuvre par les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les établissements publics locaux qui leur sont rattachés ainsi que les groupements d'intérêt public et les sociétés publiques locales dont ils sont membres de traitements automatisés de données à caractère personnel ayant pour objet la mise à disposition des usagers d'un ou de plusieurs téléservices de l'administration électronique.

<sup>6</sup> Délibération n° 2013-054 du 7 mars 2013.

<sup>7</sup> La Cimade, *À guichets fermés. Demandes de titre de séjour: les personnes étrangères mises à distance des préfectures*, mars 2016, p. 11, et site [www.aguichetsfermes.lacimade.org](http://www.aguichetsfermes.lacimade.org)