

N° 502860

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA
SOLIDARITÉ et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bruno Delsol
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

M. Frédéric Puigserver
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 10 avril 2026
Décision du 5 mai 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 27 mars 2025 et 14 janvier et 26 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Fédération des Acteurs de la Solidarité, JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, Comité intermouvement auprès des évacués (Cimade), Groupe SOS Solidarités, Secours Catholique, Forum Réfugiés, Emmaüs Solidarité, Aurore, France Terre d'Asile (FTDA) et Coallia demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le courrier du 28 janvier 2025 par lequel le ministre de l'intérieur a transmis leur demande à ses services et la décision implicite de rejet née le 21 février 2025 du silence gardé par le ministre de l'intérieur sur la même demande, tendant à ce qu'il soit mis un terme aux carences affectant le système « Administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF) en prenant toutes mesures utiles permettant d'assurer l'accès normal des usagers au service public, de respecter les lois et règlements applicables aux étrangers et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits ;

2°) d'enjoindre au ministre de prendre toutes mesures utiles permettant d'assurer l'accès normal des usagers au service public et à l'ANEF et la garantie effective de leurs droits, et notamment :

- de modifier le téléservice pour que les usagers puissent réaliser simultanément plusieurs démarches, y compris déposer plusieurs demandes de titres de séjour sur différents fondements, en les hiérarchisant, rectifier une demande ou la compléter, y compris avec des pièces volumineuses ou non sollicitées, ou l'annuler, notamment lorsque les critères ont

évolué, modifier l'adresse mail de connexion après vérification de l'identité et obtenir une information précise sur l'avancement de l'instruction ;

- de modifier le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour rendre automatique le renouvellement des attestations de prolongation de l'instruction et, subsidiairement, augmenter leur durée de validité ;

- de modifier le même code et le téléservice pour aligner les droits attachés à ces attestations sur ceux attachés aux récépissés et pour que les attestations de décision favorable emportent les mêmes droits que le titre de séjour et en portent mention ;

- de mettre à jour les différents textes fixant la liste des pièces à fournir pour l'obtention d'un droit auquel peuvent prétendre les étrangers en situation régulière afin d'y faire figurer les documents provisoires de séjour ;

- de diffuser une information lisible sur la valeur juridique des mêmes documents ;

- d'enserrer l'intervention du centre de contact citoyens (CCC) et des points d'accueil numérique (PAN) dans un délai au-delà duquel la solution de substitution devra être mise en place et d'imposer, en cas de dysfonctionnement, la délivrance d'un récépissé l'indiquant et prorogeant les droits au séjour ;

- d'accroître les prérogatives informatiques du CCC pour lui permettre de surmonter certains blocages mineurs ;

- de préciser les modalités de recours à la solution de substitution après l'échec de l'intervention du PAN, d'interdire le recours exclusif à des personnes en service civique dans des PAN et de diffuser une meilleure information sur l'existence des PAN dans les différentes préfectures ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 ;

- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;

- le code de la construction et de l'habitation ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- le code de la sécurité sociale ;

- le code du travail ;

- la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 ;

- l'arrêté du 1^{er} 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 » ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Delsol, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Frédéric Puigserver, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Meier-Bourdeau, Lecuyer et associés, avocat de la Fédération des Acteurs de la Solidarité, des associations JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, Comité inter-mouvement auprès des évacués (Cimade), Groupe SOS Solidarités, Secours Catholique, Forum Réfugiés, Emmaüs Solidarité, Aurore, France Terre d'Asile (FTDA) et Coallia.

Considérant ce qui suit :

1. L'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que, pour les catégories de titres de séjour figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé de l'immigration, les demandes s'effectuent au moyen d'un téléservice, communément appelé « Administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF). Les arrêtés ministériels pris pour l'application de cet article, regroupés à l'annexe 9 du même code, mentionnent la plupart des catégories de titres de séjour. La Fédération des Acteurs de la Solidarité et les autres associations requérantes ont demandé au ministre de l'intérieur de mettre fin aux dysfonctionnements qui affecteraient l'ANEF en prenant toutes mesures utiles permettant d'assurer l'accès normal des usagers au service public, de respecter les normes législatives et réglementaires relatives au droit des étrangers et de garantir aux personnes concernées le respect effectif de leurs droits, en particulier certaines mesures dont elles ont précisé la teneur. Elles demandent au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la réponse que le ministre leur a faite par un courrier du 28 janvier 2025 et la décision implicite née le 21 février 2025 du silence gardé sur leur demande, et de lui enjoindre de prendre toutes mesures utiles ainsi que certaines mesures déterminées.

Sur les interventions :

2. L'association Amnesty International France, les associations Accueil Demandeurs d'asile et Groupe Accueil et Solidarité et l'association Femmes de la Terre justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision implicite attaquée. Leurs interventions au soutien de la requête sont donc recevables. Il en est de même de celles de la CFDT et de la CGT, dès lors que leurs objets statutaires comprennent la défense des travailleurs étrangers, en tant que ces interventions contestent le refus du ministre de l'intérieur de mettre fin aux dysfonctionnements qui affecteraient l'ANEF en ce qui concerne cette catégorie d'étrangers. Toutefois, un intervenant n'étant pas recevable à présenter des conclusions propres, les interventions de ces associations et syndicats sont irrecevables en tant qu'elles portent sur l'existence de dysfonctionnements autres que ceux figurant dans la requête présentée par la Fédération des Acteurs de la Solidarité et les autres associations requérantes.

3. En revanche, si le syndicat Justice administrative collective et indépendante fait valoir la charge que les dysfonctionnements auxquels sont confrontés les demandeurs de titres de séjour entraîne pour les juridictions administratives, la décision attaquée ne peut être regardée comme de nature à affecter, par elle-même, les conditions d'emploi et de travail des

magistrats administratifs dont il défend les intérêts collectifs et ne porte aucune atteinte à leurs droits et prérogatives. De plus, ce syndicat, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel au sens du code du travail, ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs notamment au respect des droits et libertés.

Sur le cadre juridique et l'office du juge :

4. Il appartient au gestionnaire d'un service public, afin de satisfaire l'intérêt général en vue duquel le service a été institué, de veiller à garantir le droit d'accès, dans des conditions normales, des usagers au service dans le respect du principe d'égalité, d'assurer la continuité du service et de procéder aux adaptations rendues nécessaires par l'exigence de mutabilité. Il doit notamment corriger les dysfonctionnements qui affectent le service et qui sont de nature à limiter de façon anormale le droit d'accès des usagers ou à compromettre l'exercice par ces derniers des droits qui leur sont reconnus par la loi.

5. Lorsque le juge administratif est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Il en est ainsi, en particulier, lorsque est contesté devant lui le refus, par l'administration, de mettre fin à des dysfonctionnements affectant un service public dont il est soutenu qu'ils compromettent l'accès normal des usagers à ce service public ou font obstacle à l'exercice effectif de leurs droits. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire.

6. Il incombe à l'administration d'accomplir ses missions dans le respect des règles de droit qui lui sont applicables. Elle doit, à cet effet, faire disparaître de l'ordonnement juridique les dispositions qui y contreviennent et qui relèvent de sa compétence. Il lui appartient, en outre, de prendre les mesures administratives d'ordre juridique, financier, technique ou organisationnel qu'elle estime utiles pour assurer ou faire assurer le respect de la légalité. Lorsque le juge administratif constate, eu égard notamment à la gravité ou à la récurrence des défaillances relevées, la méconnaissance caractérisée d'une règle de droit dans l'accomplissement de ses missions par l'administration, et notamment de l'obligation de veiller à ce que des dysfonctionnements d'un service public ne fassent pas obstacle à l'exercice effectif de leurs droits par les personnes concernées, et que certaines mesures administratives seraient, de façon directe, certaine et appropriée, de nature à en prévenir la poursuite ou la répétition, il lui revient, dans les limites de sa compétence et sous la réserve mentionnée au point précédent, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité. Cette illégalité ne peut être regardée comme constituée que s'il apparaît au juge qu'au regard de la portée de l'obligation qui pèse sur l'administration, des mesures déjà prises, des difficultés inhérentes à la satisfaction de cette obligation, des contraintes liées à l'exécution des missions dont elle a la charge et des moyens dont elle dispose ou, eu égard à la portée de l'obligation, dont elle devrait se doter, celle-ci est tenue de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

7. Lorsque l'illégalité du refus de l'administration de prendre des mesures est établie, le juge, saisi de conclusions en ce sens, lui enjoint d'y mettre fin par toutes mesures utiles. Il appartient normalement aux autorités compétentes de déterminer celles des mesures qui sont les mieux à même d'assurer le respect des règles de droit qui leur sont applicables.

Toutefois, le juge peut circonscrire le champ de son injonction aux domaines particuliers dans lesquels l'instruction a révélé l'existence de mesures qui seraient de nature à prévenir la survenance des illégalités constatées, le défendeur conservant la possibilité de justifier de l'intervention, dans le délai qui a lui été imparti, de mesures relevant d'un autre domaine mais ayant un effet au moins équivalent. Enfin, dans l'hypothèse où l'édiction d'une mesure déterminée se révèle, en tout état de cause, indispensable au respect de la règle de droit méconnue ou au bon fonctionnement du service public et où l'abstention de l'autorité compétente de prendre cette mesure exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée, il appartient au juge d'ordonner à l'administration de prendre la mesure considérée.

8. Le pouvoir réglementaire ne saurait rendre obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement.

9. Eu égard aux caractéristiques du public constitué par les personnes demandant un titre de séjour, à la diversité et à la complexité des situations des demandeurs et aux conséquences qu'a sur la situation d'un étranger, notamment sur son droit à se maintenir en France et, dans certains cas, à y travailler, l'enregistrement de sa demande, il incombe au pouvoir réglementaire, lorsqu'il impose le recours à un téléservice pour l'obtention de certains titres de séjour, de prévoir les dispositions nécessaires pour que bénéficient d'un accompagnement les personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il lui incombe, en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.

10. A cet égard, l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose : « (...) *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. / 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 (...) ainsi que les conditions de recours et modalités de mise en œuvre de la solution de substitution (...)* ». Un arrêté du 1^{er} août 2023, pris pour l'application de ces dispositions, a fixé « *les modalités d'accueil et d'accompagnement et les conditions de recours à la solution de substitution des usagers du téléservice ANEF* ».

Sur les conclusions dirigées contre la lettre du 28 janvier 2025 :

11. Par sa lettre du 28 janvier 2025, le ministre a indiqué aux associations requérantes qu'il transmettait leur demande à ses services, aux fins d'examen. En répondant ainsi, le ministre n'a pas rejeté la demande mais s'est borné à apporter une simple réponse

d'attente qui ne comporte aucune décision susceptible de faire l'objet d'un recours. La requête est donc irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre cette lettre.

Sur les conclusions dirigées contre la décision implicite de refus née du silence gardé par le ministre de l'intérieur sur la demande :

En ce qui concerne les dysfonctionnements liés à la conception ou au fonctionnement de l'ANEF :

S'agissant de l'impossibilité de présenter simultanément ou successivement plusieurs demandes :

12. En premier lieu, alors qu'aucune disposition textuelle ne fait obstacle à ce qu'un étranger demande simultanément ou successivement des titres de séjour relevant de différentes catégories, et qu'une telle possibilité demeure ouverte pour les titres de séjour qui n'entrent pas dans le champ de l'ANEF, il est constant que celle-ci, en raison de contraintes liées à la conception technique du système d'information, ne permet pas à l'étranger qui demande un titre de séjour de présenter simultanément ou successivement une autre demande, pour un titre relevant d'une autre catégorie, tant que l'administration n'a pas statué sur sa première demande. En outre, s'il est loisible à l'étranger qui s'est vu opposer une première décision de refus de présenter une nouvelle demande sur un autre fondement, il résulte des dispositions du 3° de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que le refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour est l'un des cas justifiant que l'autorité administrative puisse obliger un étranger à quitter le territoire français et, aux termes de l'article L. 432-1-1 du même code, dans sa rédaction issue de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration : « *La délivrance ou le renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle peut, par une décision motivée, être refusé à tout étranger : 1° N'ayant pas satisfait à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français dans les formes et les délais prescrits par l'autorité administrative (...)* ». Ainsi, l'impossibilité, pour des motifs techniques, de présenter de telles demandes, est de nature à compromettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers susceptibles de se voir délivrer un titre de séjour de plein droit sur plusieurs fondements. A cet égard, le seul fait que le demandeur puisse signaler, dans le champ « observations », à la fin de la téléprocédure, qu'il serait éligible à un titre de séjour sur un autre fondement ne saurait en l'espèce être regardé, en l'absence de toute possibilité de présenter à ce stade les documents de nature à justifier le bien-fondé d'une telle demande, comme susceptible d'y remédier. Dès lors, le refus de prendre toutes mesures utiles pour faire évoluer l'ANEF en tant qu'elle fait obstacle à ce que l'étranger qui estime disposer d'un droit au séjour sur plusieurs fondements distincts puisse faire valoir l'ensemble de ses droits entache d'illégalité la décision du ministre de l'intérieur.

S'agissant des autres obstacles allégués à l'enregistrement d'une demande :

13. En premier lieu, les associations requérantes soutiennent que certaines demandes de renouvellement de titre de séjour sont refusées au motif erroné que le titre précédent n'aurait pas été remis. Le ministre admet qu'une telle situation se produit lorsque l'agent a omis d'enregistrer dans le système d'information la remise du titre. S'il fait valoir qu'il a donné des instructions répétées à ses services à ce sujet, ce qui témoigne du caractère récurrent du problème, il ne ressort pas de sa réponse que les étrangers confrontés à de telles erreurs seraient effectivement mis en mesure, par la téléprocédure, d'en alerter l'administration et d'en obtenir la correction. Il en résulte un manquement à l'obligation de permettre aux intéressés de faire valoir leurs droits qui ne se justifie par aucune difficulté juridique ou technique. Eu égard à

la gravité de ses conséquences, et alors même que le recours à la solution de substitution prévue par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pourrait permettre, au cas par cas, d'y porter remède, le refus du ministre de l'intérieur de prendre toute mesure utile pour y mettre un terme est entaché d'illégalité.

14. En second lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les parents de mineurs bénéficiaires d'une protection internationale seraient dans l'impossibilité de déposer une demande, ni que les enfants de bénéficiaires d'une telle protection seraient empêchés d'obtenir un titre de voyage. Si le système, en l'état, ne prend pas en compte certaines personnes qui n'ont pas encore un numéro d'identification ni, en raison de la complexité et de la diversité des régimes juridiques applicables, certaines situations particulières, il ne ressort pas des pièces du dossier que les étrangers qui se heurtent à de telles carences ne bénéficieraient pas de la solution de substitution. Enfin, si les requérantes soutiennent que les personnes qui ont deux numéros d'identification ne pourraient pas créer leur compte, que certaines personnes, notamment les jeunes majeurs, ne pourraient pas sélectionner l'onglet correspondant à leur situation, ou encore que le système générerait des clôtures intempestives, notamment pour les étrangers malades, il apparaît également que de telles difficultés, dont l'ampleur et la matérialité sont au demeurant peu circonscrites, sont également susceptibles d'être traitées par le recours à la solution de substitution. Dans ces conditions, ne saurait être imputée à ce titre à l'administration une méconnaissance caractérisée de l'obligation de veiller à ce que des dysfonctionnements d'un service public ne fassent pas obstacle à l'exercice effectif de leurs droits par les personnes concernées.

S'agissant de l'impossibilité pour le demandeur de modifier ou compléter les informations figurant dans son dossier :

15. En premier lieu, il est constant que l'étranger dont le lieu de résidence a changé pendant l'instruction de sa demande ne peut pas modifier cette information par l'ANEF. Si le ministre soutient qu'une telle modification ne peut être laissée à l'appréciation de l'intéressé dès lors qu'il peut en résulter un changement quant à l'autorité territorialement compétente, il n'indique pas selon quelle procédure l'étranger peut informer l'administration et obtenir, le cas échéant, son enregistrement, alors même que l'impossibilité pour le demandeur de faire enregistrer sa nouvelle adresse peut, en certaines hypothèses, emporter des conséquences juridiques sur le sort de sa demande ou de demandes liées. Il en résulte un manquement à l'obligation de permettre aux intéressés de faire valoir leurs droits qui ne se justifie par aucune difficulté juridique ou technique et qui, eu égard à la possible gravité de ses conséquences, et sans même qu'il soit soutenu que le recours à la procédure de substitution pourrait permettre d'y porter remède, justifie l'annulation du refus d'y mettre un terme.

16. En deuxième lieu, il est constant que l'ANEF ne permet pas à l'étranger de modifier ou de compléter des pièces déjà déposées en l'absence de demande de l'administration en ce sens. L'administration ayant l'obligation d'apprécier la situation à la date à laquelle elle statue, et de nouvelles pièces pouvant être de nature à exercer une influence sur sa décision, le refus de prendre toute mesure utile pour y remédier est, eu égard à la possible gravité de ses conséquences, entaché d'illégalité.

17. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'ANEF rendrait impossible, en cours d'instruction, un changement d'adresse électronique. Les moyens tirés de ce que les limitations apportées au nombre et aux dimensions des pièces justificatives seraient excessives ne sont, par ailleurs, pas assortis des éléments permettant d'apprécier leur bien-fondé.

S'agissant des autres manquements allégués relatifs au fonctionnement de l'ANEF :

18. En premier lieu, la CFDT fait valoir que les dysfonctionnements de l'ANEF entraîneraient des charges supplémentaires pour les agents. Toutefois, elle ne produit pas d'élément de nature à attester de leur gravité et de leur impact sur les difficultés, non contestées, que comporte le travail dans les services chargés des étrangers, ni qu'il en résulterait la méconnaissance d'une obligation légale.

19. En second lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les divers incidents techniques que les usagers subiraient selon les associations requérantes, dont le caractère systémique n'est pas établi, ne puissent être surmontés par le recours aux mesures d'accompagnement ou, le cas échéant, à la solution de substitution prévue par l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit au point 2, les intervenants ne sont pas recevables à demander l'annulation du refus du ministre de l'intérieur de prendre des mesures utiles pour mettre fin à des manquements autres que ceux évoqués par les associations requérantes.

En ce qui concerne la délivrance ou le renouvellement de l'attestation de prolongation de l'instruction d'une demande de titre de séjour et de l'attestation de décision favorable :

20. Aux termes de l'article L. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *La détention d'un document provisoire délivré à l'occasion d'une demande de titre de séjour, d'une attestation de demande d'asile ou d'une autorisation provisoire 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. Sous réserve des exceptions prévues par la loi ou les règlements, ces documents n'autorisent pas leurs titulaires à exercer une activité professionnelle* ».

21. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article R. 431-15-1 du même code : « *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* ». Aux termes du dernier alinéa du même article : « *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* ».

22. Les deux premiers alinéas de l'article R. 431-15-2 du même code prévoient que, dans certains cas et sous certaines conditions, l'attestation de prolongation de l'instruction d'une demande de première délivrance d'une carte de séjour autorise son titulaire à exercer une

activité professionnelle. Aux termes du dernier alinéa du même article : « *L'attestation de prolongation de l'instruction d'une demande de renouvellement d'une carte de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle autorise son titulaire à exercer une activité sur le territoire de la France métropolitaine dans le cadre de la réglementation en vigueur* ».

23. En vertu des articles R. 431-15-3 et R. 431-15-4 du même code, dès la souscription de la demande de titre, une attestation de prolongation de l'instruction est mise à la disposition des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, d'une durée de six mois renouvelable. Elle permet à l'intéressé de justifier de la régularité de son séjour et lui confère le droit d'exercer la profession de son choix dans certaines conditions.

S'agissant des conditions de délai de dépôt de la demande auxquelles est subordonnée la délivrance de l'attestation de prolongation de l'instruction :

24. En vertu des dispositions de l'article R. 431-15-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile reproduites au point 21, la délivrance de l'attestation de prolongation de l'instruction est subordonnée, notamment, au dépôt d'une demande dans le respect des délais mentionnés à l'article R. 431-5, c'est-à-dire, en principe, entre le cent-vingtième jour et le soixantième jour précédant l'expiration du document de séjour dont l'intéressé est titulaire.

25. En premier lieu, si, en vertu de l'article L. 423-7 du même code, l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur doit, à certaines conditions, se voir délivrer une carte de séjour temporaire, il n'en résulte pas que la condition de délai mentionnée au point précédent ne devrait pas s'appliquer à ses demandes et le moyen tiré de ce que les préfets ne délivreraient pas l'attestation aux personnes qui présentent de telles demandes n'est pas accompagné d'éléments à son soutien.

26. En deuxième lieu, les associations requérantes soutiennent que l'article 11 de la directive (UE) 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié exclurait la possibilité de subordonner la demande de renouvellement du titre de séjour intitulé « carte bleue européenne », et donc le cas échéant la délivrance d'une autorisation de prolongation de l'instruction, au respect d'un délai de présentation de la demande, au motif qu'il prévoit, à son point 5, un droit au séjour pendant la procédure de renouvellement de ce titre. Toutefois, aux termes du point 4 du même article : « *Un demandeur est autorisé à introduire une demande de renouvellement de sa carte bleue européenne avant son expiration. Les États membres peuvent, pour l'introduction d'une demande de renouvellement, fixer un délai maximal de 90 jours avant l'expiration de la carte bleue européenne* ». En soumettant les étrangers qui sollicitent le renouvellement de leur titre de séjour à l'obligation, prévue par l'article R. 431-5, de déposer leur demande entre le cent-vingtième jour et le soixantième jour qui précède l'expiration du précédent titre, y compris les demandeurs de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent-carte bleue européenne » l'article R. 431-15-1 n'a pas pour effet d'imposer à ceux-ci une condition contraire aux objectifs de la directive.

27. En troisième lieu, le moyen tiré de ce que certaines personnes, notamment les bénéficiaires d'un titre « talent-chercheur », ne pourraient pas se procurer les pièces justificatives dans les délais n'est pas accompagné des éléments qui permettraient d'apprécier son bien-fondé. A supposer que, par suite de dysfonctionnements du téléservice, des personnes se trouveraient empêchées de déposer leurs demandes dans les délais, le ministre fait valoir en défense sans être contesté qu'en pareil cas ses services n'opposent pas la condition de délai.

28. En quatrième lieu, si les associations requérantes soutiennent que l'inclusion de nouvelles catégories de titres de séjour dans le champ de l'ANEF n'a pas été accompagnée, par le passé, de l'édiction de mesures transitoires, alors qu'elle a eu pour effet de soumettre à la condition de délai prévue par l'article R. 431-5 des personnes qui en étaient précédemment dispensées, le dernier en date des arrêtés complétant la liste de titres de séjour concernés a été pris le 1^{er} juillet 2024. Le moyen ne saurait donc être invoqué utilement pour contester le refus du ministre de l'intérieur de prendre toute mesure utile pour mettre fin aux dysfonctionnements actuels de l'ANEF, dont la légalité s'apprécie à la date de la présente décision.

S'agissant des délais de délivrance ou de renouvellement de l'attestation de prolongation de l'instruction pour les personnes déjà titulaires d'un document de séjour :

29. Il résulte des dispositions citées au point 21 que l'administration a l'obligation de mettre à disposition du demandeur l'attestation de prolongation de l'instruction, lorsque les conditions sont remplies et notamment lorsque le dossier est complet, avant que le document de séjour précédemment détenu soit arrivé à expiration, puis, si l'instruction se prolonge encore, de la renouveler avant sa propre date d'expiration. Il résulte de ces mêmes dispositions que cette mise à disposition ou ce renouvellement ne sauraient être subordonnés à une démarche spécifique de la part de l'intéressé.

30. Contrairement à ce qui est soutenu, il n'apparaît pas que des préfets auraient pour ligne de conduite de ne délivrer l'attestation que lorsque l'intéressé la demande. En revanche, il ressort des éléments, notamment des témoignages, produits par les requérants que, dans de nombreux cas, l'attestation n'est pas mise à disposition ou renouvelée en temps utile et qu'il en résulte des ruptures dans le droit au séjour. En réponse à la mesure d'instruction ordonnée par la 10^{ème} chambre de la section du contentieux, le ministre n'a pas produit de statistiques concernant de telles situations ni d'élément tendant à en contester l'existence ou à montrer qu'elles auraient seulement un caractère ponctuel ou localisé. S'il fait valoir les mesures qu'il a déjà prises en augmentant, dans d'importantes proportions, les effectifs des services chargés des étrangers dans les préfetures, en alertant individuellement les étrangers concernés sur la nécessité de présenter leur demande dans les délais et en créant un système de détection des cas dans lesquels l'expiration du document précédent est proche afin de les traiter en priorité, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'aussi significatives et utiles que soient ces mesures, elles auraient suffi à remédier aux anomalies constatées. Le ministre indique enfin, dans un mémoire produit la veille de l'audience, qu'il vient de décider l'affectation de cinq cents agents « équivalents temps plein » dans les services préfectoraux chargés du séjour des étrangers, soit l'équivalent d'une hausse de 20 % des effectifs de ces services, ainsi que le financement d'heures supplémentaires à hauteur de deux millions d'euros. Il produit également une instruction adressée aux préfets en date du 5 avril 2026, les invitant principalement à différencier le degré de contrôle selon la nature du titre de séjour demandé et à traiter en priorité les demandes de renouvellement. Au nombre des mesures prévues figure aussi, d'ici « quelques semaines », le renouvellement automatique des attestations de prolongation de l'instruction dans la limite de douze mois. Si les mesures ainsi annoncées sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur les délais de délivrance ou de renouvellement de l'attestation de prolongation de l'instruction pour les personnes déjà titulaires d'un document de séjour, leur calendrier de mise en œuvre n'est qu'en partie précisé et il est impossible, à la date de la présente décision, de mesurer avec une précision suffisante les effets qui peuvent en être raisonnablement attendus. Le ministre de l'intérieur ne saurait donc être regardé, à cette date, comme ayant justifié de ce qu'il aurait pris toutes les mesures nécessaires pour que l'attestation de prolongation de l'instruction

des demandes des personnes déjà titulaires d'un document de séjour soit mise à leur disposition ou renouvelée dans les délais indiqués au point 29.

31. Dans ces conditions, eu égard à la portée des obligations légales applicables et aux conséquences de leur méconnaissance sur les droits des intéressés, le refus du ministre de l'intérieur de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité.

S'agissant de la durée de l'attestation de prolongation de l'instruction pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire :

32. Les requérants n'apportent pas d'élément de nature à montrer que l'attestation délivrée aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire mentionnerait, à tort, une durée de trois mois, alors que le modèle d'attestation figurant sur le site du ministère mentionne la durée de six mois, prévue par les articles R. 431-15-3 et R. 431-15-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précédemment cités.

S'agissant des mentions relatives au droit d'exercer une activité professionnelle, portées sur l'attestation de prolongation de l'instruction d'une demande de première délivrance d'une carte de séjour :

33. Il ressort des pièces du dossier que, dans le cas général, l'attestation de prolongation de l'instruction d'une demande de première délivrance d'une carte de séjour porte une mention selon laquelle « *elle ne permet pas d'exercer une activité professionnelle sauf si une autorisation de travail a été obtenue* ». Selon les requérants, une telle mention serait, dans certains cas, erronée.

34. En premier lieu, en vertu des articles L. 424-2 et L. 424-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire, après avoir déposé sa demande de carte et dans l'attente de la délivrance de celle-ci, a le droit d'exercer la profession de son choix. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les articles R. 431-1-3 et R. 431-15-4 du même code précisent que l'attestation de prolongation de l'instruction des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire « *confère le droit d'exercer la profession de son choix* ». Il ressort des pièces du dossier que, pour ces personnes, cette attestation fait l'objet d'un modèle spécifique précisant qu'elle permet d'exercer une activité professionnelle conformément aux articles précités. Les requérants ne sont ainsi pas fondés à soutenir que leur situation particulière ne serait pas prise en compte.

35. En deuxième lieu, par dérogation à l'article L. 431-3 du même code, l'article L. 431-4 prévoit que, dans les cas qu'il énumère, « *l'autorisation provisoire de séjour* » autorise son titulaire à exercer une activité professionnelle. Ces demandes d'autorisation provisoires de séjour ne sont cependant pas au nombre de celles qui doivent être présentées au moyen de l'ANEF en vertu des arrêtés ministériels rassemblés à l'annexe 9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

36. En troisième lieu, en revanche, l'article R. 431-15-2 du même code dispose que, dans certains cas, l'attestation de prolongation de l'instruction de la demande de première délivrance d'une carte de séjour autorise son titulaire à exercer une activité professionnelle sur le territoire de la France métropolitaine « *dès lors que son titulaire satisfait aux conditions mentionnées à l'article L. 5221-2 du code du travail* », lequel subordonne l'exercice d'une profession salariée à un visa du contrat de travail par l'autorité administrative ou à une autorisation de travail, tandis que, dans d'autres cas, la même attestation autorise son titulaire à

exercer une activité professionnelle sur le territoire de la France métropolitaine « *dans le cadre de la réglementation en vigueur* ». Ainsi, les personnes qui présentent une première demande de cartes relevant de certaines catégories dites « talent (famille) » sont au nombre de celles dont l'attestation autorise l'exercice d'une activité professionnelle sur le territoire de la France métropolitaine dans le cadre de la réglementation en vigueur. En vertu du même article, il en est de même des personnes qui demandent une carte dite « talent » dès lors que l'intéressé est en possession d'un visa de long séjour ou du visa de long séjour valant titre de séjour. Or il ne ressort pas des pièces du dossier que, dans ces hypothèses, l'attestation serait d'un modèle spécifique par rapport au modèle général qui subordonne l'exercice d'une activité professionnelle à une autorisation de travail. Il est par suite constant que les mentions figurant dans l'attestation qui leur est remise ne sont pas adaptées à leur situation. Toutefois, le ministre de l'intérieur indique qu'il a décidé d'adapter, au regard du fondement juridique de la demande, les indications figurant sur les attestations de prolongation d'instruction, qu'il s'agisse d'une première demande ou d'un renouvellement, notamment s'agissant des téléprocédures relatives au dispositif « talent », et qu'il a engagé les travaux nécessaires à cet égard. Dès lors, à la date de la présente décision, il ne peut être regardé comme ayant illégalement refusé de prendre toutes mesures utiles pour remédier à ce manquement.

S'agissant de l'accès aux prestations sociales et au logement pour les titulaires d'une attestation de prolongation de l'instruction :

37. En premier lieu, l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale garantit l'accès aux prestations sociales à « *toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière* ». Le I de l'article R. 111-3 du même code dispose que peuvent bénéficier des prestations qu'il mentionne ou être affiliées à un régime obligatoire de sécurité sociale, sous certaines conditions, les personnes qui « *sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France* ». Le même I précise qu'un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre de l'intérieur fixe la liste des titres ou documents attestant la régularité de la situation de ces personnes. Cependant, l'arrêté du 10 mai 2017 fixant la liste des titres de séjour prévus au I de l'article R. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui mentionne certains récépissés, ne mentionne pas l'attestation de prolongation de l'instruction non plus d'ailleurs que l'attestation de décision favorable. Il en est de même de l'article D. 512-1 du code de la sécurité sociale, qui fixe la liste des titres de séjour ou documents par lesquels l'étranger qui demande à bénéficier de prestations familiales justifie la régularité de son séjour.

38. En défense, le ministre fait valoir qu'un groupe de travail interministériel créé en 2023 étudie les modifications à apporter aux textes. En outre, le modèle d'attestation de prolongation de l'instruction indique que ce document justifie le maintien de l'ensemble des droits ouverts à raison du titre de séjour précédemment obtenu. Un document d'information établi par le ministère de l'intérieur en octobre 2023 donne les mêmes informations et ajoute que les attestations ont les mêmes effets que le « récépissé papier ». Toutefois, ces initiatives, aussi utiles soient-elles, ne peuvent suppléer la mise en cohérence des textes et il ressort des éléments produits par les requérantes que, en l'état, certains organismes de sécurité sociale ne se satisfont pas des attestations de prolongation de l'instruction. Le refus de modifier l'article D. 512-1 du code de la sécurité sociale et l'arrêté du 10 mai 2017 pour compléter la liste des documents attestant qu'un ressortissant étranger est en situation régulière est, par suite, entaché d'illégalité.

39. En second lieu, en vertu de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, les organismes d'habitations à loyer modéré attribuent les logements, notamment, et sous certaines conditions, aux « *personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies par un arrêté conjoint du ministre chargé*

de l'immigration, du ministre chargé des affaires sociales et du ministre chargé du logement ». Si les associations font valoir que l'arrêté du 20 avril 2022 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ne prenait pas complètement en compte les attestations délivrées par l'ANEF, elles ne soutiennent pas qu'il en serait toujours ainsi dans sa version issue de l'arrêté modificatif du 21 janvier 2026, en vigueur à la date de la présente décision.

S'agissant de l'attestation de décision favorable :

40. En premier lieu, il résulte des dispositions citées au point 21 que l'attestation dématérialisée, que le préfet met la disposition du demandeur lorsqu'il a pris une décision favorable et dans l'attente de la remise du titre, emporte les mêmes droits que le titre lui-même. Or il ressort des pièces du dossier, d'une part que ces attestations, contrairement aux attestations de prolongation de l'instruction, ne font pas mention des droits qui s'y attachent et, d'autre part, que des demandeurs se trouvent, pour cette raison, empêchés, notamment, d'exercer une activité professionnelle. Eu égard à la gravité des conséquences sur la situation de l'étranger qu'est susceptible de provoquer l'absence de toute mention quant aux droits ouverts par l'attestation de décision favorable, alors qu'il peut s'écouler plusieurs mois entre la délivrance de cette attestation et la convocation du demandeur en préfecture pour la remise du titre lui-même, le refus du ministre de l'intérieur de prendre toutes mesures utiles pour que le modèle d'attestation soit modifié est entaché d'illégalité.

41. En second lieu, les éléments produits par les requérants sont insuffisants pour montrer que, dans un nombre significatif de cas, l'attestation de décision favorable ne serait pas mise à la disposition du bénéficiaire d'une telle décision.

En ce qui concerne l'accueil, l'accompagnement et la solution de substitution :

42. L'arrêté du 1^{er} août 2023 mentionné au point 10 prévoit un accueil et un accompagnement, suivant deux modalités, à distance par le « centre de contact citoyens » de l'Agence nationale des titres sécurisés et dans les locaux des préfectures par des « points d'accueil numérique ». Il prévoit aussi une « solution de substitution » pour les usagers qui n'auraient pas pu déposer leur demande malgré le recours au dispositif d'accueil et d'accompagnement. Le ministre a versé aux débats la circulaire du 4 août 2023 par laquelle il a donné des instructions complémentaires à ses services.

43. Il ressort des pièces du dossier que le centre de contacts citoyens est joignable par message électronique ou par téléphone du lundi au vendredi de 9 heures à 17 heures. Le ministre de l'intérieur fait valoir qu'il est doté de 162 téléconseillers et 11 superviseurs, et qu'il a reçu, en 2024, 980 000 appels et 2 800 000 courriels. Au premier semestre 2025, il a signalé aux services du ministère 1546 cas de blocage ; 171 ont été résolus assez vite pour que l'utilisateur puisse faire sa démarche par le téléservice ; pour les autres, la préfecture a été chargée de mettre en œuvre la solution de substitution.

44. Le ministre a versé aux débats la liste des points d'accueil numérique, dont il ne ressort pas que le territoire serait insuffisamment couvert. Si les requérants soutiennent qu'ils seraient mal connus, notamment des services sociaux, et qu'ils seraient difficiles à joindre, leurs affirmations à ce sujet sont peu circonstanciées. L'arrêté cité au point 42 prescrit au moins deux modes de prise de rendez-vous, de sorte que la voie électronique n'est pas la seule possible. La circulaire déjà mentionnée interdit de subordonner l'accès au point d'accueil numérique à une tentative préalable auprès du centre de contact citoyens. Selon les éléments communiqués par le

ministre, les points d'accueil numérique ont reçu, en 2024, 130 148 usagers pour demande de titre de séjour et les étrangers représentent 39% du public contre 12,5% en 2022. Enfin, si les requérants soutiennent que certains points seraient tenus par des volontaires en service civique, ils n'établissent pas que les intéressés ne seraient pas en mesure d'aider les usagers dans leurs démarches et la circulaire prescrit de prévoir lors du rendez-vous, si besoin, la présence d'un agent du service des étrangers. Le ministre fait également valoir que les effectifs de ces services ont été renforcés entre 2024 et 2025.

45. Pour la mise en œuvre de la solution de substitution, l'arrêté et la circulaire prévoient que le centre de contact citoyens ou, selon le cas, le point d'accueil numérique, lorsqu'ils n'ont pas résolu la difficulté rencontrée dans un délai de quinze jours, doivent en informer la préfecture qui, avant la fin du même délai, doit prendre contact avec l'utilisateur pour lui proposer un rendez-vous afin qu'il dépose sa demande, par une voie autre que le téléservice, avant l'expiration du titre en cours de validité. Les éléments produits par les requérants ne sont pas suffisants pour montrer que ces dispositions ne seraient pas mises en œuvre de façon effective et, selon ceux communiqués par le ministère, le délai de prise en charge par la solution de substitution en 2024 est compris en 2024 entre 1 et 35 jours, avec une moyenne de 11 jours, lorsque l'échec est constaté par le centre de contact citoyens, et compris entre 1 et 21 jours, avec une moyenne de 8 jours, lorsqu'il est constaté par le point d'accueil numérique.

46. Dans ces conditions, si les pièces du dossier ne permettent pas d'exclure l'existence de défaillances locales dans l'accueil, l'accompagnement et la solution de substitution, auxquelles, le cas échéant, il peut être demandé à l'administration de remédier, sous le contrôle du juge administratif, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il en résulterait à l'échelle nationale, une méconnaissance caractérisée des dispositions applicables de nature à faire obstacle à un accès normal des demandeurs de titre de séjour au service public et à les priver de l'exercice de leurs droits.

47. Les autres moyens soulevés à l'appui de la requête ne sont pas accompagnés des éléments qui permettraient d'apprécier leur bien-fondé.

48. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision attaquée en tant qu'elle porte refus de prendre les mesures mentionnées aux points 12, 13, 15, 16, 31, 38 et 40.

49. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...) »*. Il y a lieu d'enjoindre à l'Etat de prendre dans un délai de six mois suivant la notification de la présente décision les mesures mentionnées aux points 13, 15, 16, 31 et 38 et 40 et dans un délai de douze mois celle mentionnée au point 12.

50. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme totale de 2 000 euros, à verser à l'ensemble des requérants, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions du même article font obstacle à ce qu'une somme soit attribuée à ce titre à l'association Amnesty International France et à la CFDT, qui ne sont pas parties au présent litige.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'association Amnesty international France, des associations Accueil Demandeurs d'asile et Groupe Accueil et Solidarité, de l'association Femmes de la Terre, de la CFDT et de la CGT sont admises dans la mesure mentionnée au point 2 de la présente décision. L'intervention du syndicat Justice administrative collective et indépendante n'est pas admise.

Article 2 : La décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté les demandes de l'association Fédération des Acteurs de la Solidarité et autres est annulée dans la mesure mentionnée au point 48 de la présente décision.

Article 3 : Il est enjoint à l'Etat de prendre les mesures mentionnées au point 48 de la présente décision dans les délais suivant sa notification mentionnés au point 49.

Article 4 : L'Etat versera aux requérants une somme totale de 2 000 euros.

Article 5 : Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'association Fédération des Acteurs de la Solidarité, représentant unique désigné, pour l'ensemble des requérants, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, à l'association Amnesty International France, à la Confédération CFDT, à l'association Accueil Demandeurs d'asile, pour elle-même et pour l'association Groupe Accueil et Solidarité, à l'association Femmes de la Terre, à la Confédération Générale du Travail et au syndicat Justice administrative collective et indépendante.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits.