



DÉGRADATION DES DÉLAIS D'INSTRUCTION DES TITRES DE SÉJOUR

ENQUÊTE AUPRÈS DES PRÉFECTURES
ET RECOMMANDATIONS

Pour que le droit n'oublie personne

Dégradation des délais d’instruction des titres de séjour :

Enquête auprès des préfectures et recommandations

Table des matières

I.	L’évolution préoccupante des délais d’instruction des préfectures	12
1.	Le caractère excessif des délais observés au niveau national.....	12
2.	Au niveau local : des réalités contrastées mais une tendance de fond	17
II.	Un constat alourdi par les vicissitudes de l’enregistrement des demandes et de leur instruction	25
1.	La phase précédant l’enregistrement de la demande	25
i.	L’ANEF et l’accès ardu à la solution de substitution	25
ii.	Les freins à l’enregistrement des demandes d’admission exceptionnelle au séjour	27
2.	L’angle mort des phases d’instruction	32
i.	Les délivrances tardives de documents provisoires	32
ii.	Les demandes sans réponse et refus non motivés	35
iii.	La remise tardive des titres de séjour.....	38
III.	Les causes multiples d’une dégradation du service aux usagers	41
1.	Une évolution des moyens humains inadaptée à l’augmentation du volume des demandes .	41
i.	Une augmentation des demandes tirée par des causes conjoncturelles	42
a.	La hausse des demandes d’asile	42
b.	Les conséquences du <i>Brexit</i>	46
c.	L’arrivée de ressortissants ukrainiens à partir de 2022.....	47
ii.	Un effet multiplicateur sur les demandes de renouvellement.....	49
iii.	Une évolution très limitée des effectifs entre 2019 et 2023	51
2.	Les conséquences de l’évolution du cadre juridique et des orientations de la politique migratoire	52
i.	Un cadre juridique en constante évolution, source de difficultés pour les agents	52
ii.	Un allongement des délais d’instruction favorisé par le renforcement des contrôles opérés par les préfectures.....	56
iii.	Une priorisation des décisions d’éloignement opérée au détriment de l’instruction diligente des demandes	60
3.	Les freins organisationnels et techniques	62
i.	La difficulté de rationaliser les procédures dans un contexte de saturation des services	62
ii.	Des outils qui n’ont pas joué leur rôle	65

IV. Les solutions préconisées.....	67
1. Un cadre juridique qui doit protéger les usagers et rationaliser l’instruction.....	67
i. La nécessité de meilleures garanties procédurales	67
a. Pour sécuriser l’enregistrement des demandes.....	67
b. Prévenir et réparer les effets des ruptures de droits	71
ii. Préciser les modalités et critères d’examen de certaines demandes	72
a. Pour que les phases de contrôles ne fragilisent pas la situation des usagers.....	72
b. L’admission exceptionnelle au séjour.....	73
c. Le plein droit.....	74
iii. La pérennisation du droit au séjour.....	75
2. Les solutions techniques et organisationnelles.....	77
i. Le nécessaire aménagement des procédures pour certains publics	77
ii. Le rôle déterminant de l’accueil des usagers.....	78
iii. Tirer parti de l’ANEF pour sécuriser la situation des usagers	80
iv. Le recours aux systèmes algorithmiques et d’intelligence artificielle	81
3. Le nécessaire renfort des moyens humains affectés à l’instruction des demandes de titres de séjour.....	85
i. Pour faire face à des surcroûts conjoncturels d’activité ou à une situation fortement dégradée.....	86
ii. Pour adapter la dimension des services à l’augmentation constante des demandes.....	87
Recommandations de la Défenseure des droits	89
Annexe 1 : Questionnaire adressé aux préfectures	95
Annexe 2 : Statistiques relatives à certaines procédures de pré-demandes concernant la régularisation	97
Annexe 3 : Volume des procédures prises en charge par les GUDA et imputables à la mise en œuvre de la procédure Dublin	101

1. Depuis 2019, les saisines du Défenseur des droits relatives au séjour des étrangers ont cru de manière importante. Cette hausse est très largement due aux réclamations portant sur l'accès des ressortissants étrangers aux préfectures ainsi que sur les difficultés rencontrées dans le cadre de l'instruction des demandes de titres de séjour.
2. Premier motif de saisine du Défenseur des droits depuis 2022, les atteintes aux droits des étrangers représentaient 28 % des réclamations reçues par l'institution en 2023 (41 % en 2025¹), alors qu'elles ne concernaient que 10 % de celles-ci en 2019 et 2020. Cet accroissement, entre 2019 et 2023, de plus de 300 % des réclamations relatives aux droits des étrangers reçues par le Défenseur des droits (plus de 600 % entre 2019 et 2025) est sans commune mesure avec la hausse totale du nombre de saisines du Défenseur des droits sur la même période.
3. Ces dernières années, les services en charge du séjour des étrangers au sein des préfectures ont vu leurs modalités de travail et d'organisation bouleversées.
4. Jusqu'en 2020, la réception des usagers exclusivement sur rendez-vous s'est peu à peu généralisée, ainsi que l'usage de modules dématérialisés de prise de rendez-vous. La saturation des plannings mis en ligne constatée dans certains départements, qui rendait impossible l'accomplissement par les usagers des démarches nécessaires au dépôt d'une première demande ou d'une demande de renouvellement de leur titre de séjour, a été à l'origine de nombreuses atteintes aux droits des ressortissants étrangers.
5. Le Défenseur des droits, saisi de très nombreuses réclamations à ce sujet, avait alors formulé plusieurs recommandations visant à lever les obstacles au dépôt des demandes de titres de séjour, notamment dans sa décision 2020-142².
6. Par la suite, la fermeture complète des guichets, et parfois même des services, pendant le confinement qui a duré du 17 mars au 11 mai 2020 a eu un impact significatif sur l'enregistrement et le traitement des demandes. Malgré les mesures de prolongation de la durée des titres de séjour décidées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire³, certaines préfectures ont vu leur activité durablement affectée par cet épisode.

¹ Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2025](#), 9 avril 2026, p.17.

² [Défenseur des droits, décision 2020-142 du 10 juillet 2020](#) relative aux difficultés résultant de procédures dématérialisées rencontrées par des personnes étrangères pour déposer leur demande d'admission au séjour.

³ [Ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour et Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne](#), article 15.

7. L'état d'urgence sanitaire a également eu pour conséquence de précipiter le processus de dématérialisation des procédures de dépôt.
8. Les préfetures se sont ainsi saisies des outils à leur disposition, et notamment de la plateforme *demarches-simplifiees.fr* – devenue *demarche-numerique.gouv.fr* – développée par la Direction Interministérielle au Numérique (DINUM), qui permet à toute administration de dématérialiser des procédures en créant ses propres formulaires en ligne.
9. À compter de l'été 2020, le téléservice Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) a également commencé à être déployé pour permettre le dépôt dématérialisé des demandes de titres de séjour. Il a d'abord été ouvert, à titre expérimental, aux étudiants, avant que son usage leur soit imposé à compter du 1^{er} mai 2021⁴. Le champ des démarches subordonnées à l'usage de ce téléservice a progressivement été étendu. La majorité des demandes de titres de séjour doivent désormais être déposées par ce moyen⁵, ainsi que les demandes de documents de voyage et d'autorisation de travail. Certaines démarches annexes doivent également être réalisées via cette plateforme (déclaration de changement d'adresse, d'état-civil ou de situation matrimoniale), ainsi que les demandes de duplicata et la validation des visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS). Les demandes d'autorisation de travail, dont la responsabilité incombe aux employeurs, ainsi que les demandes de naturalisation⁶ relèvent également de ce téléservice.
10. Ce téléservice est adossé à un nouveau système d'information destiné à remplacer l'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), en usage au sein des préfetures depuis les années 1990.
11. Or, comme l'a souligné la Défenseure des droits dans son rapport rendu public en décembre 2024 ⁷, l'ANEF souffre de nombreuses limitations et de dysfonctionnements qui affectent tant le dépôt que l'instruction des demandes de titres de séjour et de l'ensemble des démarches réalisées qui en relèvent. À cet égard, la Défenseure des droits a formulé plusieurs recommandations qu'elle

⁴ [Arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice.](#)

⁵ Dans une réponse à une question écrite publiée au JO du 17 juin 2025, le ministre de l'intérieur précisait : « *Aujourd'hui, plus de 80% des demandes traitées par les préfetures sont déposées au moyen du téléservice.* ». [Rép. Min. n° 2936 : JOAN, 17 juin 2025, p. 5229, OBONO D.](#)

⁶ Pour les demandes de naturalisation, le décret n° 2023-65 du 3 février 2023 a imposé, à compter du 6 février 2023, l'usage du module « NATALI » de l'ANEF. En amont de la généralisation du téléservice, le Défenseur des droits avait formulé des recommandations à ce sujet dans le cadre du rapport [Devenir français par naturalisation](#) publié le 18 février 2022.

⁷ Défenseur des droits, [L'Administration numérique pour les étrangers en France \(ANEF\) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers](#), décembre 2024.

estime être de nature à lever certains des freins à l'instruction des demandes inhérents à l'ANEF.

12. En revanche, ce rapport n'abordait pas directement la problématique générale des délais d'instruction des préfectures. Or, l'évolution des saisines reçues par le Défenseur des droits suggère un allongement substantiel de ces délais dans de nombreuses préfectures, et notamment dans les départements où résident de nombreux étrangers.
13. L'allongement des délais d'instruction a des conséquences de différents ordres sur les droits fondamentaux des usagers concernés, comme l'a notamment souligné la Défenseure des droits dans sa décision n°2025-043 du 19 mars 2025 portant sur la naissance des décisions implicites de rejet des demandes de titres de séjour et sur les éventuelles conséquences de la délivrance de documents provisoires de séjour sur celles-ci⁸ : les documents provisoires qui sont normalement délivrés durant l'instruction d'une demande de titre de séjour ne permettent en effet d'ouvrir ou de prolonger qu'un nombre limité de droits. De plus, la précarité administrative des personnes, surtout lorsqu'elle se prolonge, les expose à des atteintes multiples à leurs droits, notamment au droit de travailler, de se loger ainsi qu'à la liberté d'aller et venir, et ces atteintes ont des conséquences directes sur leur droit au respect de la vie privée et familiale. Plus largement, la délivrance et le renouvellement de documents provisoires de séjour n'étant pas automatique, plus l'instruction d'une demande se prolonge, plus le risque de subir une interruption de son droit au séjour, et de tous les droits qui en dépendent, est élevé.
14. Ce risque, loin d'être théorique, se réalise quotidiennement et se manifeste notamment dans les très nombreuses saisines reçues par le Défenseur des droits⁹. Il affecte également très largement l'activité des juridictions administratives : en 2025, le droit des étrangers arrivait devant tous les autres contentieux en proportion de recours enregistrés, que ce soit devant le Conseil d'État (15 %), les cours administratives d'appel (55 %) ou les tribunaux administratifs (45 %)¹⁰.
15. Afin d'élargir son approche, jusque-là fondée sur le seul traitement des réclamations, qui concernent par nature des situations dans lesquelles le service public est susceptible d'avoir failli, le Défenseur des droits a souhaité s'appuyer sur des données plus globales et exhaustives portant sur l'ensemble des demandes de titres de séjour et de regroupement familial soumises aux préfectures.

⁸ Défenseur des droits, [décision 2025-043 du 19 mars 2025](#) portant observations devant le Conseil d'État dans le cadre d'une demande d'avis contentieux.

⁹ Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2025](#), 9 avril 2026, p.53.

¹⁰ Conseil d'État, [Les chiffres clés de la justice administrative pour l'année 2025](#).

16. Pour ce faire, il a sollicité, au mois de juin 2024, le ministère de l'intérieur ainsi que toutes les préfectures de France en leur demandant de renseigner dans un questionnaire uniforme 32 indicateurs concernant les demandes reçues et instruites entre 2019 et 2023 (voir : Annexe 1). Le Défenseur des droits a choisi des indicateurs dont il était raisonnable de penser que les préfectures en disposaient déjà ou qu'elles pourraient les renseigner sans que l'opération induise une charge de travail trop importante. Ces indicateurs portent donc très majoritairement sur des volumes et des délais moyens.
17. Le choix de faire débiter l'étude en 2019 est motivé par le caractère hors norme de l'année 2020, marquée par l'état d'urgence sanitaire et la fermeture temporaire des guichets qui en a résulté. Le nombre de demandes déposées a, de ce fait, exceptionnellement baissé en 2020 avant de remonter l'année suivante, et l'activité des services en charge du séjour des étrangers a également été affectée.
18. Le questionnaire transmis par le Défenseur des droits comportait une première section consacrée à l'instruction des demandes de titres de séjour divisée en 4 sous-sections intitulées :
- « Données générales » ;
 - « Renouvellements » ;
 - « 1^{ères} demandes (hors AES¹¹) »
 - « AES »
19. Deux autres sections concernaient des indicateurs liés au regroupement familial et aux effectifs.
20. À ces indicateurs, s'ajoutaient deux questions visant à recueillir des éléments d'ordre qualitatif, portant sur les facteurs identifiés comme pesant sur les délais d'instruction ainsi que sur les bonnes pratiques mises en œuvre pour améliorer ces délais.
21. Au mois de septembre 2024, le ministre de l'intérieur a communiqué au Défenseur des droits des indicateurs nationaux ainsi que ses réponses aux deux questions mentionnées ci-avant. Il a en outre indiqué avoir chargé le secrétariat général et la direction générale des étrangers en France (DGEF) de définir un cadrage méthodologique de la production des jeux de données départementales sollicitées, afin que les préfets puissent apporter des réponses de qualité et exemptes de biais méthodologiques.

¹¹ Admission exceptionnelle au séjour.

22. Dans cette logique, le ministère de l'intérieur a adressé à l'ensemble des préfectures une première version des jeux de données départementales en leur demandant de renseigner les indicateurs auxquels il n'avait pas accès.
23. Au mois de juin 2025, 65 préfectures avaient répondu au Défenseur des droits, qui en a relancé certaines à plusieurs reprises. Le contenu des réponses reçues est variable, certaines préfectures ayant renseigné l'intégralité des indicateurs et répondu aux questions ouvertes visant à recueillir des éléments de réponses qualitatifs, là où d'autres ont simplement transmis les données départementales extraites par le ministère.
24. Le présent rapport a notamment pour objet d'analyser les réponses de ces 65 préfectures, de comparer les données recueillies pour en tirer des enseignements ou poser des hypothèses, en vue de formuler des recommandations opérationnelles à même de remédier aux atteintes aux droits constatées.
25. À cet égard, il importe de souligner à titre liminaire que les données analysées par le Défenseur des droits ne reflètent pas l'entière réalité puisqu'un tiers des préfectures – dont certaines traitent des volumes très importants de demandes de titres de séjour – n'ont pas fourni au Défenseur des droits les données demandées.
26. S'il n'est pas possible, dans ces circonstances, d'affirmer avec certitude que les préfectures qui ont répondu à l'enquête sont bien représentatives de l'ensemble de ces administrations, on peut toutefois souligner qu'au cours de l'année 2023, les préfectures répondantes ont été saisies de 63% des demandes de titres de séjour déposées sur tout le territoire français.
27. Les préfectures n'ayant pas donné suite à la sollicitation du Défenseur des droits sont les suivantes :
- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| – Aisne (02) ; | – Loire-Atlantique (44) ; |
| – Alpes-de-Haute-Provence (04) ; | – Lozère (48) ; |
| – Alpes-Maritimes (06) ; | – Maine-et-Loire (49) ; |
| – Ardennes (08) ; | – Haute-Marne (52) ; |
| – Charente (16) ; | – Meurthe-et-Moselle (54) ; |
| – Corrèze (19) ; | – Meuse (55) ; |
| – Drôme (26) ; | – Morbihan (56) ; |
| – Gard (30) ; | – Nièvre (58) ; |
| – Ile-et-Vilaine (35) ; | – Oise (60) ; |
| – Indre (36) ; | – Pas-de-Calais (62) ; |
| – Isère (38) ; | – Puy-de-Dôme (63) ; |
| – Loir-et-Cher (41) ; | – Pyrénées-Atlantiques (64) ; |
| | – Pyrénées-Orientales (66) ; |

- Rhône (69) ;
- Savoie (73) ;
- Seine-et-Marne (77) ;
- Yvelines (78) ;
- Deux-Sèvres (79) ;
- Haute-Vienne (87) ;
- Territoire de Belfort (80) ;
- Val-de-Marne (94) ;
- Val-d'Oise (95) ;
- Guyane (973) ;
- Mayotte (976).

28. On peut ainsi relever que pour l'Île-de-France, région la plus peuplée¹² et qui présente la plus forte concentration – entendue comme part de la population – d'étrangers détenant un document de séjour¹³, quatre préfectures n'ont pas répondu à l'enquête, au nombre desquelles figure celle du Val-de-Marne¹⁴, qui est vraisemblablement l'une des cinq préfectures qui délivrent le plus de titres de séjour¹⁵, et la préfecture pour laquelle le Défenseur des droits est le plus saisi.

29. Le département du Rhône, qui compte également un nombre important de ressortissants étrangers, n'a pas non plus donné suite aux demandes du Défenseur des droits.

30. De même, la Guyane et Mayotte, qui sont les deux départements qui comptent le plus de titulaires de documents de séjour en Outre-Mer, n'ont transmis aucune donnée au Défenseur des droits.

31. Au vu de la localisation des saisines qui lui sont adressées et des remontées de terrain dont il est destinataire, le Défenseur des droits regrette ainsi particulièrement l'absence de données concernant les départements suivants, qui n'ont pas répondu à l'enquête : **Alpes-Maritimes (06) ; Gard (30) ; Isère (38) ; Meurthe-et-Moselle (54) ; Puy-de-Dôme (63) ; Rhône (69) ; Yvelines (78) ; Val-de-Marne (94) ; Val-d'Oise (95) ; Guyane (973) ; Mayotte (976).**

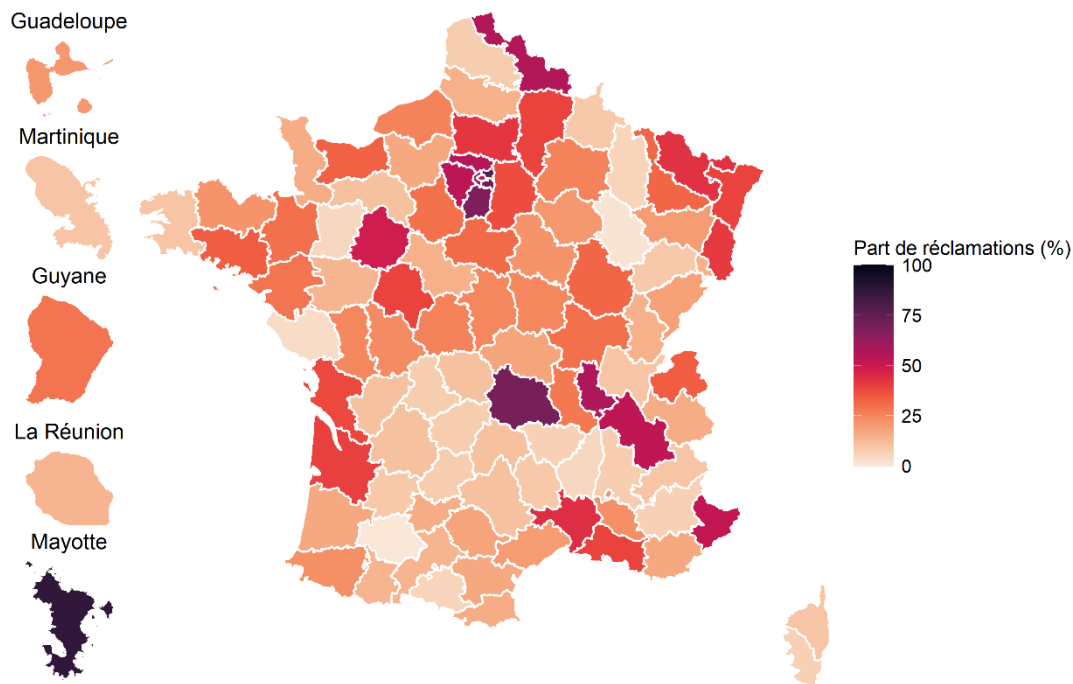
¹² INSEE, [Estimation de la population au 1^{er} janvier 2025 Séries par région, département, sexe et âge de 1975 à 2025, 14 janvier 2025](#).

¹³ [Ministère de l'intérieur, Les chiffres de l'immigration en France \(publication annuelle mise à jour le 26 juin 2025\)](#).

¹⁴ Seine-et-Marne, Yvelines, Val-de-Marne, et Val-d'Oise.

¹⁵ Dans son [rapport annuel pour 2023](#), la préfecture indique avoir délivré plus de 120 000 titres et documents provisoires de séjour.

Part du droit des étrangers dans les réclamations reçues par le Défenseur des droits en 2025



Source : Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2025, p.15.

32. Ensuite, il faut préciser que, du fait du caractère incomplet de certains jeux de données, il n'a pas été possible de procéder à toutes les comparaisons envisagées.
33. En outre, au fil de l'exploitation des données, le Défenseur des droits a été confronté à l'impossibilité de mettre en relation certaines d'entre elles qui auraient *a priori* dû pouvoir être aisément comparées. En effet, dans le jeu de données nationales, tout comme dans les données départementales, le nombre total de titres de séjour délivrés renseigné dans la première section (« données générales ») est significativement inférieur à la somme des titres mentionnés dans les 3 sections suivantes (« *Renouvellements* » ; « *1^{ères} demandes (hors AES)* » ; « *AES* »).
34. Cette difficulté a contraint le Défenseur des droits à solliciter des éclaircissements auprès du ministère de l'intérieur.
35. Par un courrier de janvier 2026, le ministre de l'intérieur a expliqué au Défenseur des droits qu'étaient inclus dans la section « *admission exceptionnelle au séjour* », non seulement les primo délivrances de titres de séjour intervenues dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour¹⁶, mais également les titres de séjour délivrés au regard des liens personnels et

¹⁶ Articles L.435-1 à L.435-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

familiaux en France¹⁷, ainsi que les titres de séjour délivrés en renouvellement à la suite d'une admission exceptionnelle au séjour ou d'une régularisation au titre des liens personnels et familiaux. Le ministre indiquant qu'il s'agit ainsi de « *"régularisations" au sens large* », il est permis de penser que ne sont pas inclus les changements de statut vers un titre « *liens personnels et familiaux* », mais un doute persiste à ce sujet.

36. Ces précisions permettent de comprendre pourquoi, de façon contre intuitive, le nombre total de titres de séjour délivrés est inférieur à la somme des titres figurant dans les sections suivantes du tableau : un certain nombre de titres de séjour délivrés dans le cadre de renouvellements font l'objet, dans ces sections spécialisées, d'un double comptage puisqu'ils sont comptabilisés à la fois dans la section consacrée aux renouvellements et dans celle dédiée à l'admission exceptionnelle au séjour.
37. Elles expliquent également pourquoi les données figurant dans la section « AES » des tableaux transmis au Défenseur des droits sont sans rapport avec celles figurant dans les *Chiffres de l'immigration* publiés annuellement par le département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) du ministère de l'intérieur¹⁸.
38. Ce choix de présentation du ministère de l'intérieur a conduit le Défenseur des droits à écarter de ses analyses les données relatives à l'admission exceptionnelle au séjour, qui agglomèrent des demandes trop dissemblables : en droit, l'admission exceptionnelle au séjour correspond uniquement à une primo-délivrance de titre de séjour. Elle donne lieu à la délivrance d'un titre « *vie privée et familiale* » ou, s'il s'agit d'une régularisation par le travail, d'un titre « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* ». Par la suite, la situation de la personne ayant été régularisée, sa demande de renouvellement de titre relève exactement du même cadre juridique que toute demande de renouvellement de titre « *vie privée et familiale* », « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* ». Elle est de droit, sous réserve pour la personne de continuer à remplir les conditions de délivrance du titre qu'elle détient. Ainsi, pour la préfecture, la charge de travail induite par l'instruction d'une demande de régularisation ou une demande de renouvellement de titre est très différente.
39. Le Défenseur des droits a également été contraint de ne pas exploiter les données relatives aux premières demandes de titres de séjour (hors AES) car ces données ne portent pas toujours sur le même ensemble de demandes, y compris d'une année sur l'autre. En effet, certaines préfectures ont indiqué au Défenseur des droits que les délais moyens d'instruction renseignés incluaient,

¹⁷ Article L.423-23 du CESEDA. Contrairement aux admissions exceptionnelles au séjour, ces régularisations relèvent du plein droit et non du pouvoir discrétionnaire du préfet.

¹⁸ [DSED, Les chiffres de l'immigration.](#)

jusqu'en 2022, ceux des demandes relevant de l'admission exceptionnelle au séjour, là où d'autres semblent avoir corrigé ces indicateurs.

40. Enfin, au vu du faible nombre de données recueillies sur le regroupement familial, le choix a finalement été fait de concentrer les analyses qui suivent sur les délais d'instruction des demandes de titres de séjour uniquement.
41. À cet égard, il semble également nécessaire de rappeler que les données sur lesquelles portent ces analyses ne reflètent qu'une partie de la réalité du parcours des usagers puisque les préfetures ne calculent les délais qu'à compter de l'enregistrement au guichet de la demande considérée comme complète, ou du dépôt du dossier sur l'ANEF¹⁹. Or, les difficultés d'accès aux guichets préfectoraux demeurent importantes²⁰.
42. Le 13 avril 2026, par un courrier à son intention faisant suite à un entretien du 27 janvier, le ministre de l'intérieur a présenté à la Défenseure des droits son plan d'action pour réduire les délais d'instruction des demandes de titres de séjour et lutter contre les ruptures de droits, qui a fait l'objet de l'instruction aux préfets du 5 avril 2026²¹.
43. Par un courrier du 22 avril 2026, le Défenseur des droits a fait part de ses analyses au ministre de l'intérieur, dans la perspective d'une lecture contradictoire.
44. Le 15 juin 2026, le ministre a fait suite à la transmission des analyses du présent projet de rapport soumis à son contradictoire, en communiquant par courrier à la Défenseure des droits des éléments complémentaires sur le plan d'action qu'il entend mettre en œuvre.
45. Les éléments apportés dans le cadre du débat contradictoire ont été intégrés dans les analyses du présent rapport.

¹⁹ Cour des comptes, Rapport thématique, L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, 2020 p. 67. Et Projet annuel de performance, Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Mission Administration générale et territoriale de l'État, p. 30.

²⁰ Voir notamment : Défenseur des droits : [décision 2020-142 du 10 juillet 2020](#) ; [Décision 2021-098 du 20 avril 2021 relative aux difficultés rencontrées lors du dépôt d'une première demande de titre de séjour du fait de l'impossibilité de prendre rendez-vous par l'intermédiaire de la plateforme en ligne de la préfecture](#) ; [Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?](#), février 2022 ; [L'Administration numérique pour les étrangers en France \(ANEF\) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers](#), décembre 2024 ; [Décision 2025-125 du 2 juillet 2025](#) relative à un refus d'enregistrement d'une demande titre de séjour pris à l'encontre d'un ressortissant algérien présent en France depuis plus de dix ans, en raison du non-respect d'une précédente mesure d'éloignement ; [Règlement amiable RA-2026-015 du 4 février 2026](#) relatif au placement en rétention d'un ressortissant comorien dont le titre de séjour n'a pu être délivré en raison de la fermeture de la préfecture.

²¹ Instruction relative au renforcement de la stratégie en matière de réduction des délais de traitement des demandes de titre de séjour et de lutte contre les ruptures de droits, 5 avril 2026, NOR : INTK2608979, non publiée.

46. Après avoir dressé le constat d'une évolution préoccupante des délais d'instruction des demandes de titres de séjour (I), aggravés au demeurant par les vicissitudes qui entourent l'enregistrement et l'instruction des demandes (II), l'analyse qui suit s'attache à examiner les multiples causes de la dégradation de ces délais (III). L'ensemble de ces données et analyses conduit la Défenseure des droits à préconiser un certain nombre de solutions qu'elle estime de nature à améliorer significativement les délais d'instruction des demandes et à renforcer la protection des droits des usagers (IV).
47. Sauf mention contraire, les données évoquées, ainsi que les tableaux et graphiques figurant dans ce rapport, sont issus des éléments transmis au Défenseur des droits dans le cadre de l'enquête.

I. L'évolution préoccupante des délais d'instruction des préfectures

48. Les données publiées annuellement par le ministère tout comme celles transmises au Défenseur des droits révèlent, sur la période étudiée, une augmentation des délais de traitement des demandes de titres de séjour très au-delà des objectifs fixés. Cette augmentation s'observe globalement au niveau national (1.) mais également au niveau local où, malgré des disparités observables, selon notamment le volume d'activité des préfectures en matière de séjour des étrangers, une même tendance de fond se dégage dans l'ensemble des préfectures ayant répondu (2.).

1. Le caractère excessif des délais observés au niveau national

49. L'article R.432-2 du CESEDA définit le délai au terme duquel, à défaut de décision explicite du préfet sur une demande de titre de séjour, l'usager peut se prévaloir d'une décision implicite de rejet pour la contester devant le juge administratif. Pour la majorité des titres, cette décision implicite de rejet naît quatre mois après le dépôt de la demande²².
50. Ce délai ne peut être interrompu, à moins que le dossier déposé soit incomplet. Le Conseil d'État a récemment rappelé, par un avis contentieux, que la

²² Il existe un certain nombre d'exceptions :

Quatre-vingt-dix jours : carte étudiant, recherche d'emploi-crédation d'entreprise, stagiaire, stagiaire ICT, jeune au pair, passeport talent - carte bleue européenne, salarié détaché ICT, travailleur saisonnier.

Soixante jours : passeport talent - chercheur et chercheur-programme de mobilité.

Des règles spécifiques s'appliquent également pour les titulaires d'une carte bleue européenne en cours de validité délivrée par un autre État membre (R.421-23), ainsi que pour les personnes sollicitant une carte "talent (famille)" (R.421-37-7).

délivrance de documents provisoires de séjour n'avait pas pour effet de retarder la naissance d'une décision implicite de rejet ou de l'abroger²³.

51. Par conséquent, les préfectures devraient, de manière générale, être en mesure de statuer explicitement sur les demandes de titres de séjour dans ce délai.
52. Par ailleurs, s'ajoutent à ces délais de naissance des décisions implicites fixés au niveau réglementaire, des objectifs de délais moyens d'instruction fixés par le ministère de l'intérieur.
53. Ainsi, depuis le projet de loi de finances 2023, les projets annuels de performance (PAP) relatifs à la mission Administration générale et territoriale de l'État annexés aux projets de lois de finances incluent, pour le programme 354²⁴, un objectif intitulé « *Accompagner les missions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France dans un contexte de dématérialisation des procédures* ». Cet objectif comporte des indicateurs relatifs aux délais moyens de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour et, depuis le PAP 2025, des premières demandes.
54. Si ces objectifs sont toujours inférieurs aux délais de naissance des décisions implicites fixés par voie réglementaire, il est à noter que, dès lors qu'ils renvoient à des moyennes, il est possible qu'ils soient atteints malgré une masse importante de demandes traitées dans des délais très longs et supérieurs aux délais réglementaires si, par ailleurs, de nombreuses demandes sont instruites dans des délais très restreints au regard de l'objectif moyen visé. Pour cette raison, des objectifs de proportion de dossiers traités dans un certain délai ont été ajoutés.
55. Ainsi, pour les premières demandes, l'objectif fixé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 est de 100 jours, avec une part de 85 % des demandes traitées en 90 jours, l'objectif étant d'atteindre un délai moyen de traitement des premières demandes de 90 jours en 2027, ce qui correspond à un standard raisonnable pour le ministère de l'intérieur.
56. Il est à noter que ces indicateurs prennent uniquement en compte :

« le délai entre la date d'enregistrement de la demande (enregistrement aux guichets des préfectures pour les procédures non dématérialisées

²³ CE, 6 mai 2025, n^{os} 499904, 499907. Voir également : Défenseur des droits, [décision 2025-043 du 19 mars 2025](#) portant observations devant le Conseil d'État dans le cadre de cette demande d'avis contentieux.

²⁴ Administration territoriale de l'État.

ou dépôt dans l'ANEF pour les procédures dématérialisées) et la date de décision (ne sont considérées que les acceptations). »²⁵

57. De même, les délais moyens d'instruction communiqués par le ministère et les préfectures au Défenseur des droits portent, conformément à sa requête²⁶, sur les seules demandes ayant donné lieu à la délivrance d'un titre de séjour.
58. Pour les raisons exposées en introduction, il n'est pas possible d'analyser les données transmises au Défenseur des droits concernant les 1^{ères} demandes de titres de séjour, qu'elles relèvent du plein droit ou de l'admission exceptionnelle au séjour.
59. Néanmoins, les données d'ensemble fournies par le ministère et les préfectures sont éclairantes sur le traitement des demandes de titres de séjour par les préfectures.
60. Entre 2019 et 2023, le nombre de premières demandes de titres de séjour a ainsi augmenté de 36 % sur l'ensemble du territoire national pour atteindre 1 377 382 demandes en 2023, avec de fortes variations selon les départements (voir *infra*).
61. Sur la même période, le stock de demandes de titres au 31 décembre augmente en volume, ce qui signifie que le nombre de demandes traitées sur l'année augmente moins vite que le nombre de demandes reçues. Pour l'ensemble de la France, le nombre de demandes en stock passe de 243 000 à la fin de l'année 2019 à 402 790 à la fin de l'année 2023, soit une hausse globale de 66 % du volume de demandes en stock à la fin de l'année.
62. Le nombre de dossiers en stock au 31 décembre correspondait à 24 % du nombre de demandes reçues en 2019. Ce ratio a augmenté de 5 points en 4 ans pour atteindre 29 % en 2023.
63. Ceci explique que sur la période, le délai moyen de délivrance des titres soit passé de 78 à 110 jours, soit un accroissement de 41 % en 4 ans.
64. Quant aux documents provisoires de séjour, en 2019, 1,37 documents étaient délivrés, en moyenne, pour un titre de séjour remis. En 2023, ce nombre était de 1,39, soit une augmentation d'à peine 2 %, alors même que ce volume inclut les autorisations provisoires de séjour délivrées aux ressortissants ukrainiens dans le cadre de la protection temporaire à compter du 1^{er} semestre 2022²⁷. Une progression aussi peu proportionnée à celles des stocks et des délais

²⁵ Projet annuel de performance, Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Mission Administration générale et territoriale de l'État, p.30.

²⁶ Afin que les préfectures soient en mesure de répondre à l'enquête, le Défenseur des droits s'est efforcé de ne solliciter que des données correspondant à des indicateurs en usage au sein du ministère.

²⁷ Voir *infra*.

moyens d’instruction peut laisser supposer que le nombre de personnes ayant subi une période de rupture de droit au séjour, notamment du fait de l’absence de délivrance ou de renouvellement en temps et en heure d’un document provisoire au cours de l’instruction de leur demande, a probablement également cru sur la période.

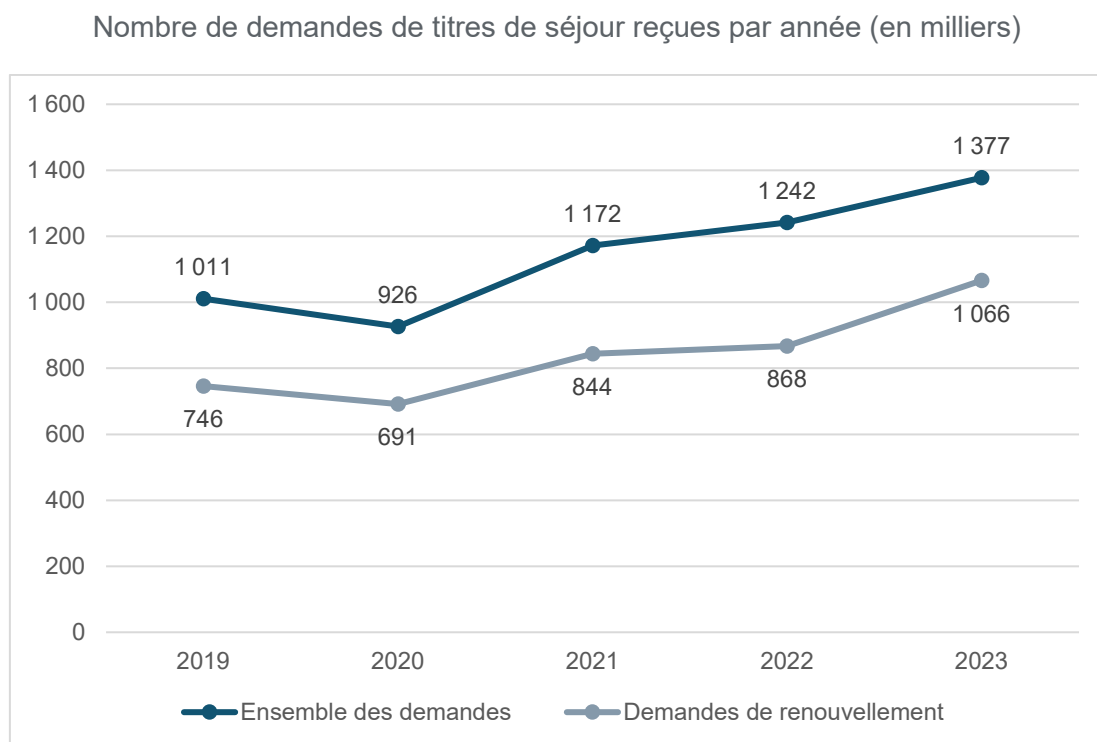
65. S’agissant des demandes de renouvellement de titres de séjour, l’objectif révisé dans le cadre du PAP pour 2025 était de 55 jours de délai moyen de traitement, la volonté étant de parvenir à 45 jours en 2027, pour une atteinte progressive de la cible de 30 jours, considérée comme un standard raisonnable.
66. À cet égard, la Cour des comptes relevait, dans son analyse de l’exécution budgétaire 2024 concernant la mission Administration générale et territoriale de l’État, publiée au mois d’avril 2025²⁸, « *[u]ne nette dégradation des délais de renouvellement des titres de séjour* » ayant conduit à modifier, à compter de 2024, la cible de l’indicateur de performance pour le relever de 30 à 55 jours. La Cour constatait que malgré cette révision à la hausse de l’objectif cible, le délai moyen de traitement des demandes de renouvellements de titres avait atteint « *102 jours en moyenne au quatrième trimestre 2024 contre 91 jours au trimestre précédent et 76 jours en moyenne sur l’année 2023 (+ 34 %)* ».
67. Le ministre de l’intérieur, dans son courrier adressé à la Défenseure des droits le 15 juin 2026, confirme que « *les délais de traitement, notamment en matière de renouvellement, connaissent une trajectoire structurellement haussière et fortement ascendante depuis 2022. Entre 2018 et 2025, le délai moyen de traitement des renouvellements a en effet augmenté de 92 %. En 2025, ce délai se dégrade et franchit pour la première fois le seuil des 100 jours avec 117 jours en moyenne.* »
68. Les données nationales communiquées au Défenseur des droits montrent que cette dégradation était déjà, dans une moindre mesure, à l’œuvre au cours des années précédentes, le délai moyen d’instruction des demandes de renouvellement ayant augmenté de 32 % entre 2019 et 2023, passant de 58 à 76 jours en moyenne.
69. Cette augmentation des délais coïncide avec l’augmentation du nombre de demandes de renouvellements²⁹ enregistrées par les préfectures, passé

²⁸ Cour des comptes, *Analyse de l’exécution budgétaire 2024, Mission Administration générale et territoriale de l’État*, avril 2025, p.8.

²⁹ Il est nécessaire de préciser que les demandes de changement de statut – personnes sollicitant un titre de séjour sur un fondement différent de celui sur lequel leur avait été délivré le précédent – sont comptabilisées comme des renouvellements.

d'environ 750 000 demandes en 2019 à plus d'un million en 2023, soit une hausse de 43 %.

70. En 2023, les demandes de renouvellement de titres représentaient ainsi les trois quarts des demandes reçues par les préfectures.



Champ : France entière.

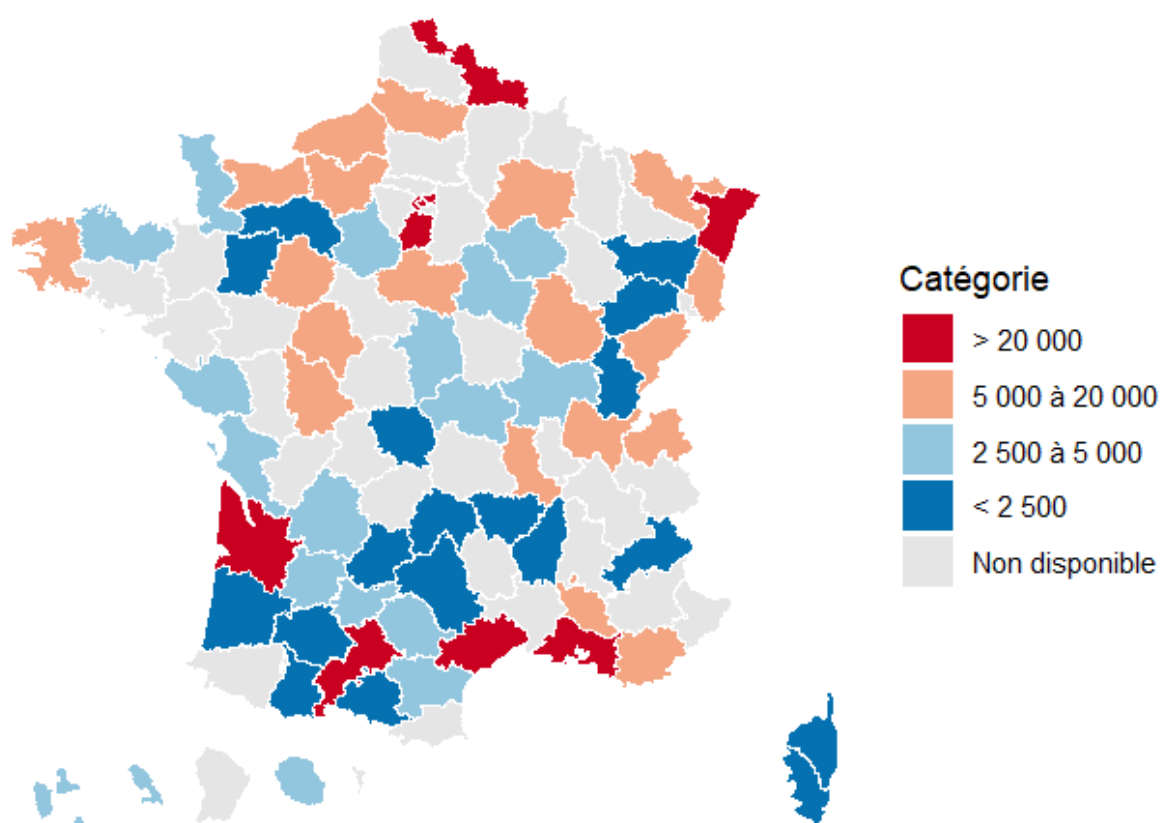
Lecture : en 2019, les préfectures ont reçu environ 1,011 millions de demandes de titres de séjour, dont près de 746 000 concernaient des demandes de renouvellement.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

2. Au niveau local : des réalités contrastées mais une tendance de fond

71. Les disparités observées entre les départements sont fortes, tant au niveau des volumes de demandes reçues que des délais de traitement et de leur évolution.

Nombre moyen de demandes de titres reçues par année (2019-2023)



Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : entre 2019 et 2023, la préfecture du Nord a reçu, en moyenne chaque année, plus de 20 000 demandes de titres de séjour.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

72. Afin d'affiner les comparaisons, le Défenseur des droits a ainsi fait le choix de définir quatre groupes de préfectures selon le volume de demandes reçues.

Regroupement des préfectures en fonction du nombre de demandes de titres de séjour reçues annuellement, en moyenne, entre 2019 et 2023

Groupe 1 : moins de 2 500 demandes (18 préfectures)		Groupe 2 : 2 500 à 5 000 demandes (18 préfectures)	
Cantal	711	Cher	2 544
Creuse	1 202	Allier	2 555
Haute-Saône	1 246	Tarn-et-Garonne	3 005
Haute-Loire	1 288	Manche	3 299
Hautes-Alpes	1 306	Tarn	3 363
Ariège	1 349	Vendée	3 497
Corse-du-Sud	1 532	Lot-et-Garonne	3 511
Lot	1 540	Yonne	3 564
Gers	1 751	Aube	3 750
Landes	1 889	Aude	3 901
Aveyron	2 043	Côtes-d'Armor	4 277
Haute-Corse	2 132	Dordogne	4 434
Hautes-Pyrénées	2 242	La Réunion	4 500
Vosges	2 325	Charente-Maritime	4 558
Ardèche	2 382	Martinique	4 740
Orne	2 409	Saône-et-Loire	4 833
Jura	2 488	Guadeloupe	4 850
Mayenne	2 499	Eure-et-Loir	4 871
Groupe 3 : 5 000 à 20 000 demandes (19 préfectures)		Groupe 4 : plus de 20 000 demandes (10 préfectures)	
Eure	5 307	Gironde	20 902
Somme	5 420	Hérault	21 680
Vienne	5 712	Bas-Rhin	21 975
Sarthe	5 959	Haute-Garonne	28 081
Calvados	5 989	Nord	32 410
Doubs	6 378	Essonne	37 963
Côte-d'Or	6 435	Bouches-du-Rhône	39 116
Finistère	6 956	Hauts-de-Seine	54 931
Ain	7 411	Seine-Saint-Denis	82 749
Marne	8 046	Paris	118 972
Indre-et-Loire	8 368		
Loire	9 364		
Vaucluse	10 152		
Loiret	10 631		
Var	10 749		
Haut-Rhin	10 938		
Haute-Savoie	11 290		
Moselle	11 604		
Seine-Maritime	15 810		

Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

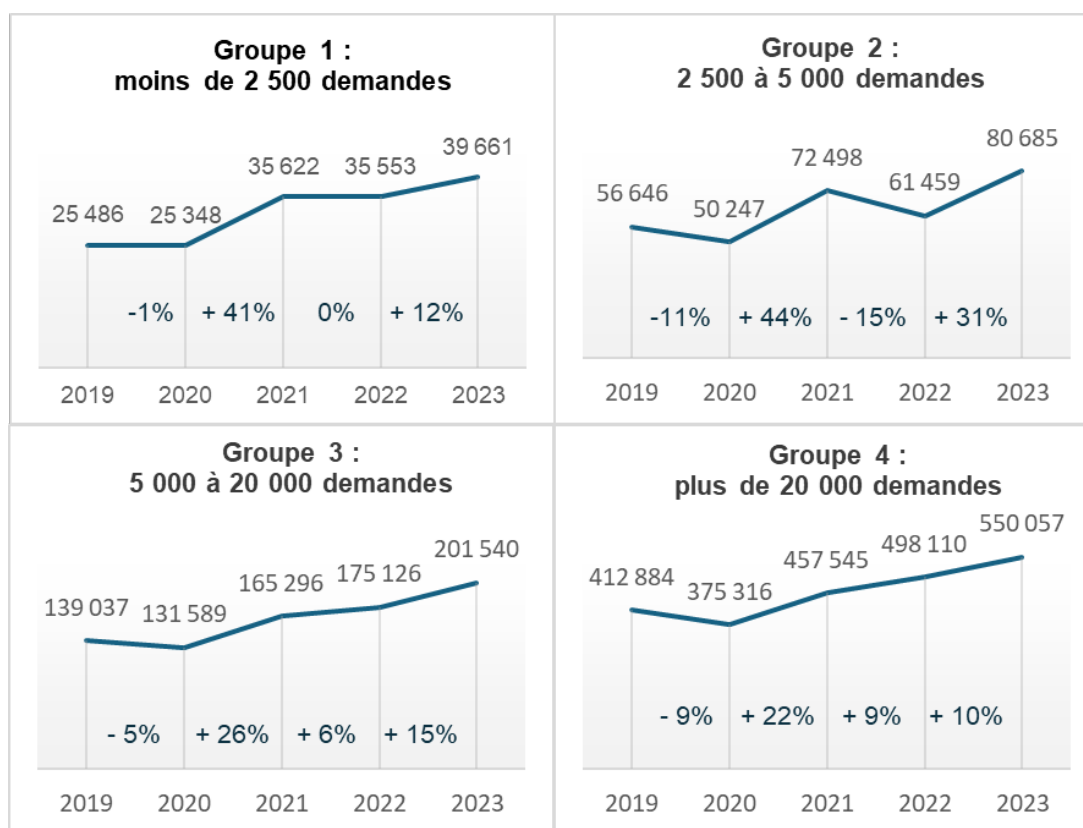
Lecture : entre 2019 et 2023, la préfecture du Cantal a reçu, en moyenne chaque année, 711 demandes de titres de séjour.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

Par convention, on évoquera la « *taille* » des préfectures en faisant référence au volume de demandes de titres de séjour reçues chaque année. Les « *petites préfectures* » désigneront donc celles qui traitent les plus faibles volumes de demandes de titres de séjour, sans que cela préjuge de la taille de leur territoire, de leur nombre d'habitants ou encore de la réalité de leur activité globale, dont le Défenseur des droits n'ignore pas qu'elle est loin de se limiter au séjour des étrangers. De même, on désignera par « *grosses préfectures* » celles qui reçoivent le plus de demandes de titres de séjour.

73. Au regard des données transmises, le Défenseur des droits observe en premier lieu que si le nombre de demandes de titres de séjour a augmenté de 36 % au plan national, cette évolution varie selon les groupes de préfectures.
74. Ainsi, c'est parmi les préfectures traitant le moins de demandes de titres de séjour que l'activité a le plus fortement augmenté entre 2019 et 2023 :
- + 56 % pour les préfectures recevant moins de 2 500 demandes par an,
 - + 42 % pour celles recevant entre 2 500 et 5 000 demandes par an,
 - + 45 % pour celles recevant entre 5 000 et 20 000 demandes par an,
 - + 33 % pour celles recevant plus de 20 000 demandes par an.

Évolution du nombre de demandes reçues par groupe de préfectures



Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : en 2021, les préfectures du groupe 1 (recevant moins de 2 500 demandes par an en moyenne) ont reçu au total 35 622 demandes de titres de séjour contre 25 348 en 2020, soit une augmentation de 41 % sur l'année.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

75. En revanche et sans surprise, les départements qui enregistrent la plus forte hausse en volume de demandes de titres correspondent à de grosses préfectures, majoritairement localisées en Ile-de-France (Paris, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, et Bouches-du-Rhône³⁰). À eux-seuls, ces 5 départements enregistrent 27 % des demandes de titres déposées au niveau national au cours de l'année 2023.
76. Cette hausse de l'activité, sensible dans la grande majorité des préfectures ayant répondu à l'enquête, semble avoir été mieux compensée, en termes d'effectifs, dans les petites préfectures. En effet, le ratio nombre de demandes reçues / Équivalents temps plein (ETP) n'y a augmenté que de 4 %, alors qu'il

³⁰ Pour l'Île-de-France, les départements de la Seine-et-Marne, des Yvelines, du Val-d'Oise, et surtout du Val-de-Marne, qui figure parmi ceux qui reçoivent le plus de demandes de titres de séjour au plan national, n'ont pas répondu au questionnaire. Les préfectures du Rhône et des Alpes-Maritimes n'ont pas non plus adressé de données au Défenseur des droits.

a cru de 23 % dans les préfectures du groupe 2, 30 % dans celle du groupe 3 et 28 % dans les plus grosses préfectures.

Nombre de demandes reçues sur l'année par ETP, par groupe de préfectures

Groupe de préfectures	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
Moins de 2 500 demandes	395	358	425	419	413	5 %
2 500 à 5 000 demandes	380	375	477	396	468	23 %
5 000 à 20 000 demandes	444	394	484	481	579	30 %
Plus de 20 000 demandes	671	595	721	769	858	28 %
Ensemble	501	440	546	552	624	25 %

Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : en 2023, dans les préfectures recevant moins de 2 500 demandes de titres par an, le nombre de demandes reçues par ETP était de 413 contre 395 en 2019, soit une hausse de 5 % sur la période.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

77. À cet égard, il est certain que pour des services comptant 4 agents – moyenne constatée dans les petites préfectures en 2019 – l'allocation ne serait-ce que d'un à deux postes supplémentaires sur la période constitue un renfort substantiel, là où il a un impact plus limité sur un service de plusieurs dizaines de personnes.
78. Or, l'augmentation du nombre moyen d'ETP alloués à la direction en charge du séjour des étrangers a été, sur la période, inférieure à la hausse du nombre de demandes reçues et tend à stagner dans les plus grandes préfectures.

Nombre moyen d'ETP alloués à la direction en charge du séjour des étrangers, par groupe de départements

Groupe de préfectures	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
Moins de 2 500 demandes	4	5	5	5	5	24 %
2 500 à 5 000 demandes	8	8	9	10	10	15 %
5 000 à 20 000 demandes	17	19	19	20	19	11 %
Plus de 20 000 demandes	68	70	71	72	71	4 %

Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : en 2023, dans les préfectures recevant moins de 2 500 demandes de titres par an, le nombre d'ETP alloués à la direction en charge du séjour des étrangers était en moyenne de 5 agents contre 4 agents en 2019, soit une hausse de 24 % sur la période.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

79. Par ailleurs, si l'on se penche plus précisément sur les réponses des 9 grosses préfectures à ce sujet, on constate que trois d'entre elles – Bas-Rhin, Hauts-

de-Seine et Essonne – ont connu une stagnation de leurs effectifs tandis que trois autres ont même vu ceux-ci baisser – Bouches-du-Rhône, Gironde et Hérault –, si bien que seules trois d’entre-elles ont en réalité vu croître leur nombre d’ETP sur la période – Nord, Seine-Saint-Denis et Haute-Garonne –, avec une augmentation particulièrement notable dans le Nord (+ 38 %).

80. Pour ce qui concerne les suites données aux demandes, on constate que le ratio « nombre de titres délivrés » / « nombre de demandes reçues » a diminué dans la quasi-totalité des départements ayant répondu à l’enquête (63 sur 65), ce qui coïncide avec une hausse du délai moyen de délivrance des titres de séjour dans tous les groupes de préfectures observés.

Ratio entre le nombre de titres de séjour délivrés et le nombre de demandes reçues au cours de l’année, par groupe de préfectures

Groupe de préfectures	2019	2020	2021	2022	2023
Moins de 2 500 demandes	90 %	73 %	101 %	70 %	70 %
2 500 à 5 000 demandes	83 %	78 %	99 %	70 %	65 %
5 000 à 20 000 demandes	88 %	85 %	88 %	77 %	72 %
Plus de 20 000 demandes	86 %	87 %	87 %	77 %	75 %
Ensemble	88 %	87 %	90 %	77 %	74 %

Note : cet indicateur renseigne sur la capacité des préfectures à répondre aux demandes de titres reçues par année.

Champ : 65 préfectures ayant répondu à l’enquête.

Lecture : en 2019, le nombre de titres de séjours délivrés par les préfectures recevant moins de 2 500 demandes de titres par an correspondait, en moyenne, à 90 % du volume de demandes de titres reçues au cours de l’année. En 2023, ce ratio est de 70 %, soit une baisse de 20 points de pourcentage.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

81. À cet égard, on constate que c’est dans les plus petites préfectures que ces délais ont le plus augmenté. Entre 2019 et 2023, le délai moyen de délivrance des titres a en effet augmenté de 53 % dans les plus petites, et 91 % pour le second groupe, contre 36 % pour le 3^{ème} groupe et 47 % pour le quatrième groupe. Cela étant, pour les préfectures recevant moins de 2500 demandes, le délai moyen de délivrance (96,4 jours) restait, en 2023, inférieur à celui observé dans les grosses préfectures (100,5 et 117,9 pour les groupes 3 et 4). En revanche, pour le groupe 2, le délai moyen a dépassé, en 2023, celui des grosses préfectures, pour atteindre 131 jours.

Délai moyen de délivrance au 31 décembre par groupe de préfectures

Groupe de préfectures	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
Moins de 2 500 demandes	63,2	77,2	77,8	85,1	96,4	53 %
2 500 à 5 000 demandes	68,6	87,2	80,4	93,9	131,0	91 %

5 000 à 20 000 demandes	73,8	87,8	83,6	96,3	100,5	36 %
Plus de 20 000 demandes	80,1	90,5	84,8	91,9	117,9	47 %
Ensemble	78,0	89,0	81,6	95,6	109,6	41 %

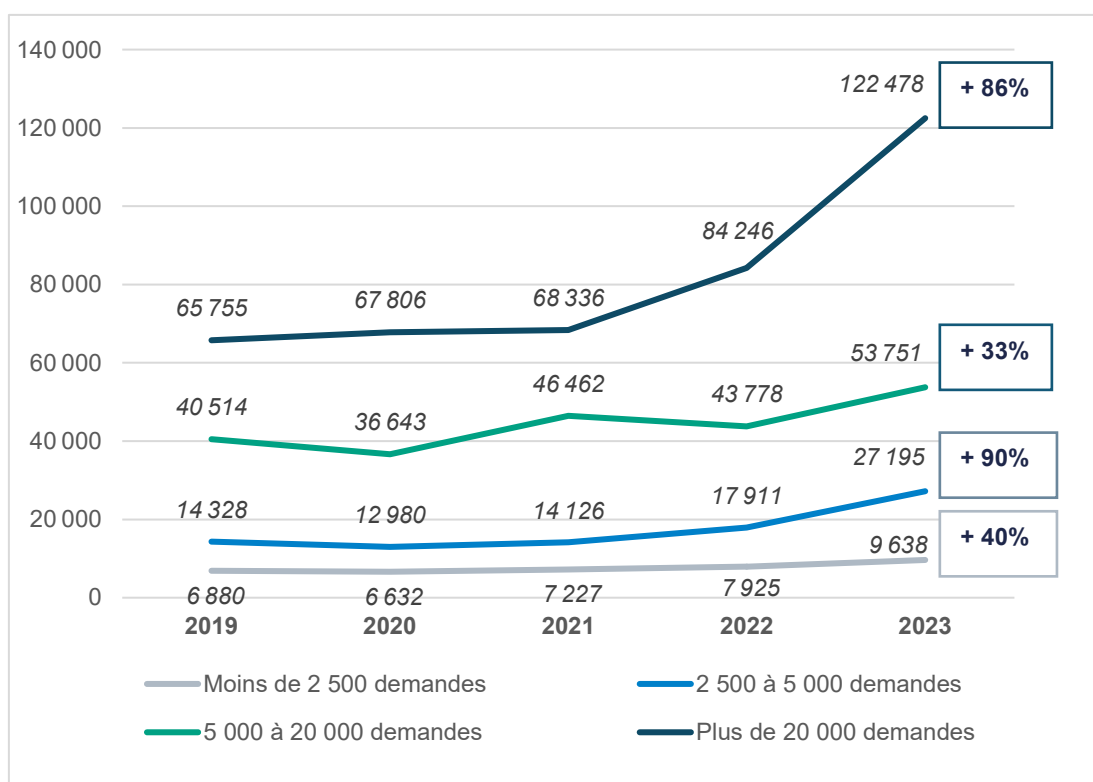
Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : en 2023, parmi les préfectures recevant moins de 2 500 demandes de titres par an, le délai moyen de délivrance était de 96,4 jours contre 63,2 jours en 2019, soit une hausse de 53 % au cours de la période.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

82. Dans le même intervalle, le nombre de demandes en stock au 31 décembre a également cru dans tous les groupes observés avec, là encore, une progression particulière dans les préfectures recevant 2 500 à 5 000 demandes par an (+ 90 % entre 2019 et 2023).

Évolution du nombre de demandes en stock au 31 décembre, par groupe de préfecture



Champ : 65 préfectures ayant répondu à l'enquête.

Lecture : en 2023, parmi les préfectures recevant plus de 20 000 demandes de titres par an, le nombre de demandes de titres en stock au 31 décembre était de 122 478 demandes contre 65 755 demandes en 2019, soit une hausse de 86 % sur la période.

Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

83. Cette augmentation du stock couplée à la hausse des délais fait craindre une dégradation accrue au cours des années suivantes et une embolisation encore plus importante des services, causant toujours plus de ruptures de droits pour les usagers.

II. Un constat alourdi par les vicissitudes de l'enregistrement des demandes et de leur instruction

84. L'exploitation des données communiquées au Défenseur des droits par le ministère et les préfectures permet de dresser un premier constat puisqu'elle confirme la hausse des demandes, des délais d'instruction et des stocks.
85. Ce constat se trouve nécessairement aggravé par deux facteurs, que l'étude ne permet pas de mesurer finement : d'une part, l'accroissement des délais observables durant la phase qui précède l'enregistrement de la demande (1) et, d'autre part, les difficultés qui affectent l'instruction des demandes (2).

1. La phase précédant l'enregistrement de la demande

86. S'agissant des demandes de titres de séjour, les données analysées, qui concernent le délai de traitement à compter de l'enregistrement de la demande, ne tiennent pas compte des difficultés que l'utilisateur a pu rencontrer pour faire enregistrer sa demande, qu'elle relève (i) ou non (ii) de l'ANEF, alors même que ces difficultés peuvent avoir un impact significatif sur la durée totale de la démarche.

i. L'ANEF et l'accès ardu à la solution de substitution

87. Dans son rapport relatif à l'ANEF publié en décembre 2024³¹, le Défenseur des droits a souligné le caractère peu effectif de la solution de substitution instituée en application de la décision du Conseil d'État du 3 juin 2022³².
88. Pour mémoire, cette décision consacre le droit de déposer une demande par un autre canal que l'ANEF lorsque, malgré l'accompagnement mis en place, le demandeur est confronté « *à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement.* »³³.
89. Ce droit n'est ouvert, conformément à l'arrêté du 1^{er} août 2023³⁴, qu'après que l'un des deux services d'accompagnement que sont le Centre de contact citoyen (CCC) ou le point d'accueil numérique (PAN) de la préfecture a constaté l'impossibilité technique du dépôt de la demande via l'ANEF.

³¹ Défenseur des droits, L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers, 11 décembre 2024.

³² CE, Section, 3 juin 2022, Conseil national des barreaux et La Cimade et autres, n° 452798, A.

³³ *Ibid.*

³⁴ 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 ».

90. Or, ainsi que le relevait le Défenseur des droits dans son rapport de 2024, ces services, faute de précision dans l'arrêté susmentionné concernant les modalités selon lesquelles ils doivent constater le blocage, ne remplissent généralement pas cette fonction. Il en résulte une entrave au droit de l'utilisateur d'accéder à la solution de substitution, et donc de déposer sa demande de titre.
91. En outre, le Défenseur des droits soulignait que les modalités de prise de rendez-vous au guichet pour le dépôt d'une demande de titre de séjour hors de l'ANEF ne figuraient que sur une minorité de sites internet préfectoraux, si bien que les usagers ne disposaient généralement pas des informations nécessaires pour faire valoir leur droit à déposer leur demande via la solution de substitution.
92. À ce jour, ces obstacles, qui ont également été documentés par la Fédération des acteurs de la solidarité³⁵, ne paraissent pas levés et le Défenseur des droits est toujours saisi de très nombreuses réclamations émanant de personnes qui devraient être éligibles à la solution de substitution depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois dans bien des cas, mais n'y ont pas accès, ce qui retarde d'autant le dépôt de leur demande de titre de séjour et donc le point de départ du délai pris en compte pour l'établissement des statistiques présentées précédemment³⁶.
93. Du fait de ces difficultés persistantes, les saisines du Défenseur des droits ou du juge des référés du tribunal administratif demeurent trop souvent un préalable nécessaire à l'octroi d'un rendez-vous en préfecture.
94. Pour remédier à ces difficultés, la Défenseure des droits, dans le rapport de 2024 précité, a notamment recommandé d'intégrer dans le CESEDA une disposition reconnaissant le droit à un accès omnicanal pour toutes et tous, c'est-à-dire la possibilité de réaliser toute démarche par un canal non dématérialisé, sans condition préalable (Recommandation n° 1). Elle a également recommandé de faire évoluer les missions du CCC (Recommandation n°10) en demandant à ses agents :
- D'attester explicitement et dans les meilleurs délais des blocages informatiques rencontrés, le cas échéant en mettant à leur disposition un document type annexé à l'arrêté du 1^{er} août 2023 (Recommandation n°10-b) ;
 - Et de transmettre immédiatement aux usagers les informations relatives aux modalités d'accès à la solution de substitution en fonction de la

³⁵ Fédération des acteurs de la solidarité, *Personnes étrangères : accès aux droits entravé, insertion empêchée*, 16 octobre 2024, p.17.

³⁶ *A contrario*, certains blocages imputables à l'ANEF peuvent être à l'origine de délais de traitement accrus lorsqu'ils interviennent postérieurement au dépôt de la demande.

préfecture concernée, étant précisé que, lorsque la préfecture a prévu la possibilité d'un envoi postal du dossier, celui-ci devrait pouvoir être réalisé dès l'établissement de l'attestation de blocage par le CCC, sans que l'usager ait à demander l'accord de la préfecture au préalable (Recommandation n°10-c).

95. En réponse à ces recommandations, le ministre de l'intérieur a indiqué que, le 4 août 2023, une circulaire avait été diffusée à l'ensemble des préfectures pour leur donner des orientations claires sur le double circuit (point d'accueil numérique et centre de contact citoyen) qui s'offre à l'usager en cas de blocage technique entravant le dépôt d'une demande sur l'ANEF.
96. Cette circulaire, dont le Défenseur des droits a pu prendre connaissance dans le cadre d'un recours relatif à l'ANEF introduit devant le Conseil d'État par plusieurs associations, encadre effectivement l'accès à la solution dans des délais brefs. Toutefois, elle n'a pas été rendue publique, si bien qu'elle est inconnue des usagers qui ne peuvent s'en prévaloir. En outre, les nombreuses réclamations qui continuent de parvenir au Défenseur des droits laisse apparaître que sa mise en œuvre par les préfectures reste très loin d'être satisfaisante³⁷.

ii. Les freins à l'enregistrement des demandes d'admission exceptionnelle au séjour

97. Si l'on regarde les données transmises par les 59 préfectures qui ont fourni des informations relatives au traitement des demandes d'« *admission exceptionnelle au séjour* », on observe que le délai moyen d'instruction de ces demandes s'élevait à 185 jours en 2023, soit plus de 6 mois. Or, ce délai est très loin d'être représentatif de la réalité de l'instruction des demandes de régularisation pour deux raisons.
98. Tout d'abord, comme cela a été précisé en introduction, les demandes prises en compte dans cette catégorie incluent notamment des demandes relevant d'une régularisation de plein droit sur le fondement de l'article L.423-23 du CESEDA, telles que, par exemple, les demandes formulées par les ressortissants étrangers ayant conclu un Pacs avec un ressortissant français, ainsi que des demandes de renouvellement de titres, dont l'instruction peut s'avérer moins lourde pour l'administration préfectorale.
99. Ensuite, ces délais ne tiennent pas compte des procédures de pré-demandes instituées par de nombreuses préfectures en amont de l'enregistrement de la demande, lesquelles peuvent durer plusieurs années.

³⁷ Voir notamment : Défenseur des droits, décision 2026-004 du 16 janvier 2026.

100. Dans une décision 2020-142 du 10 juillet 2020, le Défenseur des droits a fait état des atteintes aux droits résultant de l'impossibilité de prendre un rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de titre à laquelle de très nombreux usagers étrangers se trouvaient confrontés du fait de la saturation des plannings mis en ligne par les préfectures.
101. La prise d'un rendez-vous en ligne étant un préalable obligatoire au dépôt de leur demande, les personnes concernées étaient souvent contraintes d'attendre plusieurs mois, voire parfois plusieurs années, avant d'accéder au guichet de la préfecture et de voir leur demande examinée.
102. Désormais, ces difficultés de prise de rendez-vous concernent principalement les demandes d'admission exceptionnelle au séjour même si, dans un nombre réduit de préfectures, elles peuvent également affecter les usagers qui souhaitent se rendre en préfecture pour récupérer leur nouveau titre de séjour (voir *infra*).
103. Par un avis contentieux du 3 juin 2022, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles les préfets pouvaient avoir recours à ces plateformes³⁸.
104. La Haute juridiction estime que si les préfets ont la possibilité de mettre en place, pour le traitement des demandes de titres de séjour ne relevant pas de l'ANEF, des téléservices permettant la sollicitation d'un rendez-vous ou le dépôt de pièces par voie électronique, ils n'ont en revanche pas compétence pour rendre obligatoire l'usage de tels téléservices, dès lors que cela conduirait à déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger au guichet, laquelle demeure la règle pour toutes les demandes de titres de séjour ne relevant pas de l'ANEF.
105. À la suite de cette décision du Conseil d'État, et pour lutter contre les pratiques de captation et de revente de créneaux de rendez-vous, les préfectures ont progressivement abandonné l'utilisation des modules dédiés à la prise de rendez-vous en ligne pour le dépôt des demandes d'admission exceptionnelle au séjour.
106. S'y est toutefois substituée la pratique du dépôt de pré-demandes : que ce soit via une boîte aux lettres dédiée, un formulaire à renvoyer par courrier ou à compléter sur la plateforme *démarche-numérique* (anciennement dénommée *démarches-simplifiées*), de nombreuses préfectures exigent des usagers qu'ils remplissent une fiche de renseignement, à laquelle ils doivent parfois joindre

³⁸ CE, sect., 3 juin 2022, n^{os} 461694, 461695, 461922

de très nombreuses pièces, pour solliciter un rendez-vous en vue du dépôt effectif de leur demande³⁹.

107. Cette procédure de pré-demande est, par exemple, généralisée en Île-de-France, où il est demandé aux personnes de déposer ce qui s'apparente à un dossier complet⁴⁰ via un formulaire commun à tous les départements de la région. Celui-ci peut-être directement rempli en ligne sur *démarche-numérique*⁴¹ ou téléchargé, imprimé et renvoyé par voie postale⁴². La durée de complétion du formulaire, selon les informations disponibles sur la plateforme, est estimée à plus de 90 minutes. Pourtant, ainsi que le suggère l'intitulé du formulaire, il ne s'agit que d'une simple « *Demande de rendez-vous* ».
108. Ainsi, bien que très exigeante pour les usagers, cette procédure ne leur permet pas de voir démarrer l'instruction de leur dossier. Ils devront pour cela attendre l'enregistrement de leur dossier, qui ne sera effectué que lors du rendez-vous fixé, après présentation d'un nouveau dossier complet et mis à jour le cas échéant.
109. Durant cette phase préalable à l'enregistrement du dossier, nulle part prévue dans le CESEDA, la personne n'est pas non plus enregistrée dans le fichier des étrangers, si bien que le délai qui s'écoule jusqu'au dépôt effectif du dossier se trouve exclu des délais d'instruction comptabilisés par les préfetures.
110. Or, dans de nombreuses préfetures, ces phases de pré-instruction peuvent durer plusieurs années et, lorsqu'elles sont relativement brèves, les personnes se voient bien souvent accorder des rendez-vous à très longue échéance.
111. Pour les préfetures dans lesquelles cette pré-demande doit s'effectuer via un formulaire publié sur *démarche-numérique*, des statistiques générées automatiquement par la plateforme sont disponibles (voir Annexe 2). Il faut toutefois noter que le temps de traitement mentionné par ces statistiques

³⁹ Dans un jugement portant sur la procédure alors en vigueur à la préfeture de police de Paris, le tribunal administratif de Paris relève ainsi que le préfet de police : « *reconnait dans ses écritures que les démarches non concernées par l'article R. 431-2 du même code, relevant ainsi des « démarches simplifiées » mises en place par la préfeture, aboutissent à la présentation personnelle du demandeur seulement lorsque le dossier est complet et que le demandeur apparaît éligible à la délivrance d'un titre de séjour. Ainsi, le préfet de police admet que la présentation personnelle n'est effective qu'après un filtre opéré par le biais du téléservice "démarches simplifiées".* » (TA Paris, 27 juin 2024, n° 2115651/4-3).

⁴⁰ Il semble même que les exigences aillent au-delà de ce qui constitue un dossier complet au sens réglementaire (point 66 de l'annexe 10 du CESEDA), la rédaction du formulaire laissant penser que 10 années de présence en France attestées par deux preuves de présence par an sont nécessaires pour bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour.

⁴¹ <https://demarche.numerique.gouv.fr/commencer/demande-de-rendez-vous-admission-exceptionnelle-au-sejour>

⁴² https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/sites/default/files/Documents/demande_courrier_admission_exceptionnelle_au_sejour_2_1_def.pdf

correspond probablement au temps écoulé entre le dépôt de la pré-demande et l'acceptation de celle-ci, matérialisée par l'envoi d'une convocation. Ainsi, lorsque le rendez-vous fixé est très lointain, ces statistiques ne permettent pas de rendre compte du temps réellement écoulé entre le dépôt de la pré-demande et l'enregistrement effectif du dossier.

112. À titre d'exemple, dans le cadre d'un contentieux de l'exécution récemment élevé devant le tribunal administratif de Melun⁴³, les associations requérantes faisaient valoir que les demandes de rendez-vous adressées à la préfecture du Val-de-Marne étaient traitées dans un délai moyen de plus d'un an et demi, pour l'octroi d'un rendez-vous un an plus tard, soit un délai de deux ans et demi entre le dépôt de la pré-demande et l'enregistrement au guichet de la demande.
113. Par ailleurs, ces délais peuvent aussi concerner des demandes de renouvellements de titres de séjour. Ainsi, le Défenseur des droits a été saisi par un jeune majeur ayant bénéficié d'une première admission exceptionnelle au séjour et qui, pour voir renouveler son titre et connaissant les délais nécessaires à l'obtention d'un rendez-vous en vue auprès de la préfecture de police de Paris, avait engagé des démarches six mois avant l'expiration de son titre en cours. Malgré ces diligences, le rendez-vous fixé pour l'enregistrement de sa demande de renouvellement, envoyé en décembre 2025, n'interviendra qu'en septembre 2026, soit trois mois après l'expiration de son titre en cours.
114. De telles pratiques paraissent entrer en contradiction avec la jurisprudence constante du Conseil d'État selon laquelle :

« Eu égard 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, la détention du récépissé qui lui est en principe remis après l'enregistrement de sa demande et au droit qu'il a de voir sa situation examinée au regard des dispositions relatives au séjour des étrangers en France, il incombe à l'autorité administrative, après lui avoir fixé un rendez-vous, de le recevoir en préfecture et, si son dossier est complet, de procéder à l'enregistrement de sa demande, dans un délai raisonnable. »⁴⁴

115. En outre, les préfectures qui ont recours à un téléservice – tel que *démarche-numérique* – pour mettre en place ces pré-demandes et qui ne proposent pas en parallèle une modalité de dépôt des demandes non dématérialisée conforme à l'article R.431-3 du CESEDA (anciennement R.311-1) s'exposent,

⁴³ TA Melun, 13 octobre 2025, n° 2403416

⁴⁴ Notamment : CE, 10 juin 2020, n° 435594, B.

en vertu de l'avis du Conseil d'État du 3 juin 2022⁴⁵ mentionné plus haut, à l'annulation des arrêtés instaurant ces procédures.

116. À l'initiative de plusieurs associations, de nombreux contentieux locaux ont ainsi donné lieu à des annulations de décisions préfectorales ⁴⁶.

117. En conséquence, un certain nombre des préfectures ayant mis en place un système de pré-demande d'admission exceptionnelle au séjour via *démarche-numérique* prévoient désormais une possibilité de réaliser la même démarche par voie postale. Toutefois, certaines d'entre-elles précisent sur leur site que : « *Tout envoi postal de la demande de pré-examen dûment accompagnée des pièces jointes nécessaires sera traité de façon non prioritaire.* »⁴⁷, sous-entendant que les demandes adressées par voie postale seront traitées après les demandes dématérialisées.

118. Or, la cour administrative d'appel de Paris, tirant les conséquences de l'avis du Conseil d'État du 3 juin 2022 susmentionné, a jugé que :

« les préfets n'ayant pas le pouvoir de rendre l'usage d'un téléservice obligatoire pour ces catégories de demandes, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, donner un droit de priorité aux demandes de rendez-vous présentées par la voie du téléservice facultatif au détriment des demandes présentées selon des modalités alternatives. »

119. Enfin, il faut noter qu'un certain nombre des pré-demandes déposées via ces procédures sont classées sans suite sans que les personnes aient eu la possibilité de faire enregistrer leur demande et de la voir examinée par le préfet. De fait, ces dossiers classés n'apparaîtront donc jamais dans les données transmises par les préfectures. En revanche, les statistiques automatiquement générées par la plateforme *démarche-numérique* donnent une idée de l'ampleur du recours à ces classements sans suite et laissent apparaître, à cet égard, d'importantes disparités entre les préfectures⁴⁸.

120. Dans ce contexte, il convient de rappeler que les cas dans lesquels l'autorité préfectorale peut refuser d'enregistrer une demande de titre de séjour sont strictement limités : il s'agit des cas de demandes incomplètes⁴⁹, ou adressées à l'administration selon une procédure qui n'est prévue par le CESEDA ni par

⁴⁵ CE, 3 juin 2022, n^{os} 461694, 461695, 461922.

⁴⁶ <https://www.gisti.org/spip.php?article6581>

⁴⁷ Par exemple, dans les Hauts-de-Seine : <https://www.hauts-de-seine.gouv.fr/Demarches/Etrangers-dans-les-Hauts-de-Seine/SEJOUR/SEJOUR-prefecture-de-Nanterre/Admission-exceptionnelle-au-sejour> ;

⁴⁸ Voir Annexe 2 *Statistiques relatives à certaines procédures de pré-demandes concernant la régularisation*.

⁴⁹ Voir notamment : CE, 10 octobre 2023, n^o 472831, B ; et CE, 28 janvier 1998, n^o 158973, B.

arrêté préfectoral⁵⁰, ou présentant un caractère abusif ou dilatoire. Tout autre refus d'enregistrer une demande de titre de séjour constitue une décision faisant grief susceptible de recours devant le juge administratif, y compris en référé⁵¹.

2. L'angle mort des phases d'instruction

121. Une fois la demande de titre de séjour enregistrée, le délai de traitement des demandes auxquelles il est fait droit est mesuré. Toutefois, cet indicateur ne permet pas de savoir si le droit au séjour de la personne a été maintenu durant la totalité de l'instruction de sa demande (i.). Il ne prend pas non plus en compte le délai de traitement des demandes rejetées ni, *a fortiori*, les demandes qui demeureront sans réponse ou donneront lieu à des refus non motivés et notifiés (ii.). Enfin, un certain nombre de demandes dont l'instruction s'est achevée favorablement ne donne pas lieu à la délivrance immédiate d'un titre de séjour (iii.).

i. Les délivrances tardives de documents provisoires

122. Pour les demandes ne relevant pas de l'ANEF, l'article R.431-12 du CESEDA dispose que :

*« l'étranger admis à souscrire une demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour se voit remettre un récépissé qui autorise sa présence sur le territoire pour la durée qu'il précise ».*⁵²

123. Pour les demandes relevant de l'ANEF, l'article R.431-15-1 du CESEDA prévoit quant à lui que l'usager qui sollicite un titre de séjour via le téléservice dans les délais réglementaires doit se voir remettre, à l'échéance de son titre de séjour, une attestation de prolongation d'instruction (ADP ou API⁵³). Cette attestation, renouvelée aussi longtemps que le préfet n'a pas statué sur la demande, permet à l'usager de justifier de la régularité de son séjour. Elle constitue ainsi, pour les procédures relevant de l'ANEF, le pendant du récépissé.

124. Ces documents provisoires de séjour ont vocation à préserver les droits des usagers durant l'instruction des demandes, notamment lorsque celle-ci se

⁵⁰ CE, 10 octobre 2023, n° 472831, A.

⁵¹ CE, 8 août 2002, n° 247739, C.

⁵² Le Conseil d'État rappelle que ces dispositions s'appliquent à toute demande ne relevant pas de l'ANEF, y compris lorsque le dépôt de la demande a été réalisé via une procédure dématérialisée ([CE, 2 août 2023, n° 473349](#)).

⁵³ L'attestation de prolongation d'instruction est alternativement désignée par deux sigles. Le plus communément utilisé est « API », mais les sites internet des préfectures semblent employer plus souvent « ADP ». C'est également ce sigle qui figure sur le [site de l'ANEF](#). C'est la raison pour laquelle le sigle « ADP » sera retenu ici.

prolonge⁵⁴. Lorsqu'ils ne sont pas délivrés avant l'échéance du document de séjour précédent, les conséquences pour l'usager sont particulièrement graves puisque la grande majorité des droits des ressortissants étrangers dépendent de la régularité de leur séjour en France.

125. Dans les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits constate que les délais excessifs de traitement des demandes de titres de séjour s'accompagnent de façon très récurrente de l'absence de délivrance de document provisoire de séjour sur une période temporaire ou prolongée, ce qui l'amène d'ailleurs à traiter, de plus en plus souvent, les interruptions de droits sociaux susceptibles d'être occasionnées par la non-délivrance de ces documents⁵⁵.
126. Or, ces remises tardives de documents provisoires, qui concernent la délivrance des récépissés comme des ADP, de même que les périodes d'interruption de droit au séjour susceptibles d'en résulter, n'apparaissent pas dans les statistiques préfectorales.
127. Lorsque qu'elles affectent des demandes émanant de personnes en situation régulière, elles semblent pour la plupart dues aux volumes de dossiers en stock et à l'incapacité des préfectures concernées à procéder à l'examen de la complétude des dossiers à bref délai plutôt qu'à une difficulté de fond soulevée par le dossier.
128. Lorsque la demande ne relève pas de l'ANEF, ces remises tardives peuvent aussi être dues à la difficulté de certaines préfectures à ouvrir des créneaux de rendez-vous en nombre suffisant pour remettre un nouveau récépissé à l'échéance du précédent, le premier ayant normalement été remis au guichet à l'occasion du dépôt de la demande. En outre, lorsque le préfet a décidé de recourir à une procédure de dépôt à distance (exemple : via *demarche-administrative* ou par voie postale), cette difficulté peut également concerner la remise du premier récépissé qui, par définition, ne peut être remis simultanément au dépôt de la demande.
129. En revanche, pour les personnes en situation irrégulière sollicitant une admission au séjour au titre de leurs liens personnels et familiaux en France (article L.423-23 du CESEDEA) ou une admission exceptionnelle au séjour, la

⁵⁴ Sur le caractère toutefois limité des droits garantis par les documents provisoires de séjour, voir : Défenseur des droits, décision n° 2025-043 du 19 mars 2025.

⁵⁵ Le Défenseur des droits, dans le cadre des réclamations dont il est saisi à ce sujet, est régulièrement amené à solliciter de la part des préfectures la remise d'attestations établissant que la délivrance tardive d'un document provisoire de séjour leur est imputable et que l'usager devrait par conséquent être regardé comme étant resté en situation régulière sur la période. De nombreuses préfectures se montrent toutefois réticentes à établir de telles attestations.

Voir notamment: Défenseur des droits, [Rapport annuel d'activité 2025](#), p. 54 et règlements amiables n°[RA-2025-083](#) et [RA-2025-090](#).

délivrance tardive voire la non remise de récépissé semble procéder d'une pratique plus assumée et très répandue, voire généralisée, les préfectures considérant qu'il n'y a pas lieu de délivrer le récépissé tant que l'instruction n'a pas favorablement abouti.

130. Pourtant, l'article R.431-12 précité ne fait aucune distinction entre la demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour : dans les deux cas, l'obligation de délivrance de récépissé intervient à compter du moment où l'étranger est « *admis à souscrire* » sa demande, c'est-à-dire lorsqu'il a déposé un dossier complet⁵⁶.
131. À cet égard, la circulaire NOR : IOCL1200311C du 5 janvier 2012 relative aux conditions de délivrance et à la durée de validité des récépissés et des titres de séjour précise que la notion de « dossier complet » repose « *sur la réunion par l'étranger de l'ensemble des documents nécessaires, au vu des dispositions du CESEDA, à justifier sa situation administrative et pour l'instruction de la demande* ».
132. En conséquence, le Défenseur des droits considère que, dès lors que la personne a déposé, selon la procédure prévue à cet effet et sous réserve que cette demande ne soit pas manifestement abusive ou dilatoire, une demande complète au sens des points 37 (liens personnels et familiaux) ou 66 (AES) de l'annexe 10 du CESEDA – laquelle fixe la liste des pièces à produire pour chaque catégorie de titre de séjour –, la délivrance d'un récépissé est de droit et doit intervenir à brève échéance.
133. C'est d'ailleurs en ce sens que la cour administrative d'appel de Versailles a jugé, dans le cadre d'une affaire portant sur une demande d'admission exceptionnelle au séjour, que « *l'autorité administrative chargée d'instruire une demande de titre de séjour ne peut refuser de l'enregistrer, et de délivrer le récépissé y afférant, que si le dossier présenté à l'appui de cette demande est incomplet* »⁵⁷. Une solution similaire a été retenue par la cour administrative d'appel de Paris⁵⁸.
134. Enfin, comme l'a souligné le Défenseur des droits dans son rapport sur l'ANEF⁵⁹, l'absence d'automatisation du renouvellement des ADP délivrées par

⁵⁶ CE, 12 nov. 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Bechar*, n° 239794.

⁵⁷ CAA Versailles, 5 juillet 2022, n°21VE02677

⁵⁸ CAA Paris, 24 janvier 2024, n°23PA04000

⁵⁹ Défenseur des droits, L'ANEF : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers, 11 décembre 2024, op.cit., p. 21.

la plateforme est à l'origine de très nombreuses ruptures de droits liées au renouvellement tardif de ces attestations⁶⁰.

135. À cet égard, l'outil semble avoir été amélioré par l'ajout de filtres permettant aux agents préfectoraux d'identifier plus facilement les demandes pour lesquelles un document de séjour est sur le point d'arriver à expiration⁶¹.
136. Toutefois, la solution technique paraît encore insatisfaisante, le Défenseur des droits observant que les préfectures continuent de mettre en place des procédures idoines telles que la mise en ligne de formulaires sur « *démarche-numérique* » pour permettre aux usagers de demander le renouvellement de leur ADP ⁶² alors même que, dans l'esprit du texte, l'initiative de ce renouvellement devrait incomber aux préfectures.

ii. Les demandes sans réponse et refus non motivés

137. Il ressort de l'enquête menée par le Défenseur des droits que l'ampleur de la non-réponse des préfectures aux demandes qu'elles reçoivent est difficile à mesurer, alors même que celle-ci est susceptible de peser lourdement sur les délais d'instruction comme sur les droits des usagers.
138. Les délais moyens transmis par le ministère et les préfectures répondantes sont en effet des délais de délivrance des titres de séjour. Ils doivent ainsi être distingués du délai de traitement des demandes, lequel implique de prendre en compte non seulement les cas dans lesquels l'instruction aboutit à une décision favorable et donc à la délivrance d'un titre, mais également les cas dans lesquels l'instruction aboutit à une décision défavorable.
139. Or, ce délai de traitement des demandes s'avère plus difficile à appréhender dans la mesure où les décisions de refus peuvent revêtir un caractère implicite.
140. Ainsi qu'il l'a été rappelé plus haut, le délai de naissance d'une décision implicite de refus en matière de droit au séjour des étrangers est en général de quatre mois. Toutefois, dans le contexte d'allongement des délais d'instruction documenté ci-avant, il est extrêmement fréquent que l'instruction des dossiers se prolonge au-delà de quatre mois, que cette instruction aboutisse *in fine* à une décision favorable ou défavorable, tandis qu'à l'inverse, certaines demandes, ne font tout simplement jamais l'objet d'une décision matérialisée et motivée.

⁶⁰ Ces nombreuses ruptures de droits ont également été relevées par le Conseil d'État dans sa décision n° 502860 du 5 mai 2026.

⁶¹ Courrier de réponse du Ministre de l'intérieur à la Défenseure des droits du 14 mai 2025.

⁶² Par exemple : en Essonne, le 16 juin 2025 : <https://www.essonne.gouv.fr/Actualites/L-Etat-simplifie-vos-demarches>

141. Il existe en conséquence, passé le délai de naissance d'une décision de rejet implicite, un flou quant à la question de savoir si le dossier peut être regardé comme traité ou non : juridiquement, une décision implicite est née et peut être contestée devant le juge, y compris si des documents provisoires continuent d'être délivrés⁶³, mais en pratique, dans de nombreux cas, l'instruction se poursuivra et pourra donner lieu plus tard à la délivrance d'un titre ou à une décision de refus explicite alors que pour les autres cas, aucune décision ultérieure n'interviendra finalement, le refus implicite demeurant ainsi la seule décision dont l'utilisateur pourrait avoir connaissance.
142. Au-delà de l'impact que cette situation emporte sur la mesure des délais de traitement, ce flou pèse négativement sur l'utilisateur qui, faute de réponse de l'administration, et si tant est qu'il soit suffisamment informé de la possibilité de contester la décision implicite de rejet de sa demande, devra décider de mettre en œuvre ou non une procédure contentieuse sans savoir si le délai écoulé correspond, dans les faits, à un retard dans l'instruction de sa demande ou à un véritable refus de sa demande.
143. Ainsi, pour appréhender la part prise par ces demandes finalement non traitées dans le volume total des demandes reçues par les préfectures, le Défenseur des droits a fait le choix d'inclure dans le formulaire d'enquête un indicateur portant sur le nombre de refus explicites notifiés⁶⁴, en postulant que l'écart entre le nombre de demandes reçues d'une part, et la somme du nombre de titre délivrés et de refus explicites notifiés d'autre part, permettrait de donner une idée de l'importance du nombre de demandes restant sans réponse des préfectures, même s'il est certain que se retrouvent, dans cet écart, un ensemble de données hétérogènes incluant certes les demandes indument non traitées mais également des classements sans suite bienfondés, par exemple, en cas de non transmission de pièces obligatoires, de demandes formulées selon une procédure inadéquate, *etc.*
144. Cet indicateur, renseigné par le ministère ainsi que par quasiment toutes les préfectures répondantes, permet de constater que le nombre de décisions de refus de séjour notifiées est très faible par rapport au nombre de demandes reçues.
145. En 2023, au plan national, le nombre de refus notifiés correspondait ainsi à 3,6 % du nombre de demandes reçues sur l'année, un ratio qui a par ailleurs

⁶³ Voir : [CE, 6 mai 2025, n° 499904](#) et Défenseur des droits, [décision n° 2025-043 du 19 mars 2025](#) relative à une demande d'avis contentieux portant sur les éventuelles conséquences de la délivrance de documents provisoires de séjour sur la naissance d'une décision implicite de rejet de demande de titre de séjour.

⁶⁴ Le nombre de refus notifiés, et *a fortiori* ceux concernant les décisions de rejets non motivées et les décisions implicites, ne sont pas publiés dans le cadre des Chiffres de l'immigration.

baissé de 20 % entre 2019 et 2023. Des ordres de grandeur similaires se retrouvent dans les 4 groupes de préfectures.

146. Or l'examen, en comparaison, des ratios relatifs au nombre de titres délivrés par rapport au nombre de demandes reçues suggère, même s'il ne peut être précisément mesuré, l'existence d'un taux de refus plus important que le nombre de décisions de refus effectivement notifiées.
147. En 2023, sur l'ensemble du territoire, le nombre de titres délivrés correspondait en effet à 74 % du nombre de demandes reçues sur l'année. Ainsi qu'il a été dit plus haut, ce ratio a connu une baisse, au niveau national, de 14 points sur la période 2019-2023, avec un phénomène encore plus prégnant dans les préfectures du groupe 2 – recevant 2 500 à 5 000 demandes par an – où ce ratio tombe à 65 % en 2023.
148. Si l'allongement du délai de délivrance des titres semble expliquer pour partie ce phénomène (voir *supra*), en particulier dans les préfectures du groupe 2 où il a particulièrement augmenté (+ 91 % sur la période), l'hypothèse selon laquelle un nombre important et croissant de demandes ne feraient l'objet d'aucune décision motivée et notifiée ne peut cependant être écartée. Cette hypothèse semble confortée par la baisse concomitante non seulement du ratio relatif au nombre de refus notifiés par rapport au nombre de demandes reçues sur la période, mais aussi du ratio relatif au nombre de titres délivrés relativement au nombre de demandes reçues.
149. Or, conformément aux articles L.211-2 et L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration, la décision portant refus de séjour, qui est une mesure de police, doit être motivée par écrit et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui la fondent.
150. Le respect de cette exigence de motivation concourt à préserver le droit des usagers à un recours utile, en leur permettant de comprendre les raisons du refus de l'administration et donc d'étayer de façon pertinente leur contestation le cas échéant.
151. En outre, l'absence de décision explicite prive l'utilisateur d'une information claire sur son droit au recours.
152. En effet, les demandes de titres de séjour ne faisant pas l'objet d'un accusé de réception obligatoire au sens de l'article L.112-3 du code des relations entre le public et l'administration⁶⁵, les usagers ne sont généralement pas informés, lorsqu'ils déposent leur demande de titre, des conditions de naissance d'une

⁶⁵ Voir : Conclusions Cl. Malverti sur CE, 10 octobre 2023, N° 472831.

décision implicite relative à cette demande ainsi que des voies et délais de recours ouverts pour la contester le cas échéant.

iii. La remise tardive des titres de séjour

153. Enfin, l'enquête menée par le Défenseur des droits ne permet pas d'appréhender finement le délai parfois long qui peut s'écouler entre la décision favorable prise par la préfecture et la remise effective du titre de séjour fabriqué.
154. Un tel délai n'est pourtant pas sans conséquence pour l'usager qui peut parfois se trouver, dans l'attente de la remise effective de son titre de séjour, dépourvu de document provisoire de séjour. En outre, même lorsque la personne est en possession d'un document provisoire, y compris d'une attestation de décision favorable, elle peut, ainsi que l'a souligné le Défenseur des droits dans son rapport relatif à l'ANEF⁶⁶ et sa décision n° 2025-043⁶⁷, se retrouver privée du bénéfice de certains droits.
155. Or, le Défenseur des droits observe que, pour au moins trois raisons différentes, la remise du titre de séjour peut n'intervenir que très tardivement après la décision favorable du préfet.
156. D'abord, il arrive que les usagers ne reçoivent pas l'information de la disponibilité de leur titre de séjour.
157. À cet égard, le Défenseur des droits observe que le protocole employé par la plupart des préfectures avec lesquelles il entretient des échanges réguliers consiste à envoyer en première intention un SMS via un outil mis à disposition par le ministère puis, à défaut de suite donnée, à contacter la personne par courriel, et en dernier lieu par voie postale⁶⁸.
158. Or, il semblerait que l'outil informatique d'envoi de SMS ne fonctionne pas avec certains opérateurs tels que LycaMobile ou Lebara, qui sont pourtant des opérateurs auxquels ont recours de nombreuses personnes en situation économique précaire⁶⁹. S'agissant de la première notification adressée aux usagers, cette limitation du service paraît particulièrement dommageable, et de nature à porter atteinte au principe d'égalité.

⁶⁶ Défenseur des droits, L'ANEF : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers, 11 décembre 2024, *op.cit.*, pp.20s.

⁶⁷ Défenseur des droits, décision n° 2025-043 du 19 mars 2025

⁶⁸ Le Défenseur des droits a été saisi de situations dans lesquelles seul le SMS était envoyé malgré le défaut de suite donnée par l'usager.

⁶⁹ https://www.plus.transformation.gouv.fr/experiences/5346335_je-nai-encore-pas-recu-un-sms-pour-retirer-mon-titre-de-sejour-apres-5-mois

159. Par ailleurs, il peut arriver que les personnes ne consultent pas régulièrement leur adresse électronique ou qu'elles n'y aient plus accès⁷⁰. Notamment, certaines personnes ne consultent pas leur boîte aux lettres électronique régulièrement faute de disposer des moyens techniques adéquats⁷¹ ou d'une maîtrise suffisante de l'outil informatique.
160. Dans d'autres cas, l'absence de réception de l'information peut être liée à un changement d'adresse postale ou de numéro de téléphone non pris en compte par la préfecture – que la personne ait manqué de diligence, que le signalement réalisé sur l'ANEF ne soit pas parvenu jusqu'à la préfecture du fait d'un problème informatique imputable au téléservice, ou que le changement d'adresse signalé n'ait pas été correctement enregistré par l'administration.
161. Enfin, les personnes qui ont recours à une domiciliation administrative ne sont pas toujours informées en temps et en heure de la réception d'un nouveau courrier à leur intention.
162. Pour surmonter ces difficultés, certaines préfectures mettent ainsi en place des campagnes d'appel pour joindre les personnes qui ne paraissent pas avoir été atteintes par les messages précédents.
163. Ensuite, la remise tardive des titres de séjour peut être liée à la saturation de certains services préfectoraux : comme pour le dépôt de certaines demandes de titres de séjour, les usagers de certains départements sont confrontés à des difficultés pour prendre un rendez-vous en vue du retrait de leur titre du fait de l'insuffisance du nombre de créneaux mis en ligne chaque semaine par la préfecture. C'est notamment le cas, actuellement, dans l'Essonne ou dans les Hauts-de-Seine, par exemple.
164. Enfin, il arrive que des personnes informées de la disponibilité de leur titre ne fassent pas les démarches nécessaires pour le récupérer.
165. Il peut s'agir en premier lieu de personnes qui ne sont pas en mesure de se rendre physiquement en préfecture pour prendre possession de leur titre de séjour. À ce sujet, le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises par des personnes dont l'état de santé et l'isolement faisaient obstacle à ce qu'elles puissent faire le trajet pour se rendre dans les locaux de l'administration. Or, mis à part certains sites internet préfectoraux qui prévoient des dérogations strictement encadrées, le Défenseur des droits relève plutôt un manque de

⁷⁰ Dans son rapport sur l'ANEF, le Défenseur des droits évoquait la situation de femmes victimes de violences dont le conjoint ou l'entourage avait confisqué l'accès à la boîte aux lettres électronique.

⁷¹ En 2024, 13 % des personnes ayant été confrontées à des difficultés pour résoudre un problème rencontré dans le cadre d'une démarche préfectorale indiquaient que ces difficultés tenaient au fait qu'elles ne disposaient d'aucun accès internet pour répondre à l'administration.

Source : Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits - 2e édition - Volume 2 : Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits ?* - octobre 2025

souplesse dans la pratique, alors même que le CESEDA n'interdit pas le retrait du titre par un mandataire⁷². Des problèmes similaires peuvent également être rencontrés par des personnes prévenues placées en détention provisoire, qui ne peuvent bénéficier de permissions de sortie⁷³.

166. En second lieu, et les préfectures le rappellent régulièrement au Défenseur des droits, certaines personnes ne récupèrent pas leur titre pour des raisons financières.
167. La taxe de 200 euros dont la plupart des étrangers doivent s'acquitter⁷⁴ peut en effet constituer un obstacle pour les personnes en situation de grande précarité, *a fortiori* lorsque s'y ajoute une taxe de régularisation d'un montant de 180 euros⁷⁵, parfois exigée alors même que le caractère tardif du dépôt de la demande n'est pas imputable à l'usager⁷⁶.
168. La hausse du montant de ces taxes mise en place à compter du 1^{er} mai 2026⁷⁷ risque d'aggraver ce phénomène⁷⁸.
169. Or, pour les personnes concernées, la remise du titre en attente devrait constituer un vecteur d'amélioration de leur situation financière.
170. Par ailleurs, s'ajoute à ces remises tardives de titres de séjour, la problématique de l'édition délibérée de titres de séjour ayant une date de début de validité bien antérieure à leur mise en production. Certaines préfectures font ainsi débiter le nouveau titre au lendemain de l'échéance du précédent.

⁷² La préfecture des Hauts-de-Seine indique par exemple, [dans sa foire aux questions](#) datée du 19 décembre 2022 : « *exceptionnellement, pour un motif médical impérieux justifiant l'impossibilité de se déplacer pour une durée indéterminée, le titulaire du rendez-vous peut se faire représenter par un mandataire (par exemple un avocat). Le mandataire doit être en situation régulière, disposer d'un titre valide et justifier d'un mandat écrit et signé par le titulaire du rendez-vous.* »

⁷³ Conformément à l'article D.142 du code de procédure pénal (CPP), seules les personnes condamnées peuvent bénéficier d'une permission de sortie. Les personnes prévenues ne peuvent être autorisées à sortir que sous escorte (article D.147 du CPP). Le Défenseur des droits a ainsi été récemment saisi par une personne prévenue qui ne pouvait pas se rendre en préfecture pour prendre possession de sa nouvelle carte de résident.

⁷⁴ Article L.436-1 du CESEDA

⁷⁵ Article L.436-5 du CESEDA

⁷⁶ [Défenseur des droits, L'ANEF : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers](#), 11 décembre 2024, *op.cit.*, p.32.

⁷⁷ [Article 18 de la Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026](#). La taxe de 200€ perçue à l'occasion d'une première délivrance de titres de séjour sera portée à 300€, la taxe minorée concernant certaines premières délivrances sera portée de 50 à 100€, le droit de visa de régularisation augmentera de 100€ pour être porté à 300€ (dont 100 € au lieu de 50 € dus au moment du dépôt de la demande et non remboursables) et le droit de timbre auxquelles sont soumises toutes les demandes passera de 25 à 50€. La taxe de 200€ due à l'occasion d'un renouvellement de titre restera, elle, inchangée.

⁷⁸ Voir à ce sujet : Stella Dupont, [Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la taxation des titres de séjour, n° 2041, déposé le mercredi 19 juin 2019](#).

171. Cette pratique vise, pour les préfectures, à attester rétrospectivement de la régularité du séjour de la personne pendant toute la période d'instruction durant laquelle cette dernière ne s'est vu remettre aucun document provisoire de séjour. Le titre de séjour permet dans ce cas à la personne d'obtenir la régularisation de ses droits sociaux lorsque ceux-ci ont été interrompus.
172. Si l'objectif est louable, cette pratique conduit pourtant à la remise régulière de titres de séjour dont la durée de validité restant à courir est très limitée. Le Défenseur des droits est à cet égard régulièrement saisi par des personnes qui se voient remettre des titres de séjour – y compris pluriannuels – qui sont sur le point d'arriver à échéance, voire déjà périmés⁷⁹.
173. En plus du préjudice porté à l'usager, cette pratique contraint la préfecture à réinstruire une nouvelle demande peu de temps après la fin de l'instruction de la précédente, accroissant ainsi artificiellement sa charge de travail.

III. Les causes multiples d'une dégradation du service aux usagers

174. Au terme de l'analyse des réponses tant quantitatives que qualitatives apportées par le ministère et les préfectures répondantes, il apparaît que la dégradation de la qualité de service telle qu'elle résulte de l'allongement des délais d'instruction observé sur la période d'étude procède de causes multiples : d'abord un défaut d'ajustement de la ressource humaine à l'augmentation notable des demandes (1), mais aussi une complexité accrue des cadres juridiques applicables (2) ainsi qu'un ensemble de freins organisationnels et techniques (3) qui pèsent sur l'activité des services préfectoraux.

1. Une évolution des moyens humains inadaptée à l'augmentation du volume des demandes

175. Le premier facteur mentionné par le ministère de l'intérieur pour expliquer l'allongement des délais d'instruction est l'augmentation du nombre de demandes de titres de séjour.
176. Comme cela a été indiqué précédemment, entre 2019 et 2023, le nombre de demandes de titres de séjour a augmenté de 36 % sur l'ensemble du territoire national, avec de fortes variations selon les départements, entraînant une augmentation des demandes restées en stock chaque fin d'année.

⁷⁹ Une déléguée territoriale du Défenseur des droits a par exemple récemment été saisie par une personne qui s'était vu remettre une carte de séjour pluriannuelle de 4 ans 10 mois avant son échéance.

177. À cet égard, le Défenseur des droits relève que cette augmentation, qui concerne aussi bien les premières demandes de titres de séjour, lesquelles augmentent au gré de causes conjoncturelles (i), que les renouvellements, mécaniquement multipliés en cas de hausse des premières délivrances de titres (ii), ne semble pas avoir été compensée par une allocation suffisante de personnel (iii), ce qui se répercute de façon dramatique sur les délais d'instruction et la qualité de service rendu aux usagers.

i. Une augmentation des demandes tirée par des causes conjoncturelles

178. Ainsi que le souligne le ministère dans sa réponse au Défenseur des droits, l'augmentation notable des demandes sur la période s'explique notamment par un concours de causes conjoncturelles : « *La récurrence des crises internationales [occasionne] des surcharges ponctuelles d'activité et [conduit] à adopter parfois des organisations ad hoc.* »

179. Ainsi, pour la période d'étude, l'augmentation des demandes d'asile (a.), le *Brexit* (b.) et la guerre en Ukraine (c.) ont contribué à tirer les demandes à la hausse avec, selon les cas, des effets de charge plus ou moins anticipables ou évitables.

a. La hausse des demandes d'asile

180. Selon les chiffres publiés par le ministère⁸⁰, l'augmentation des premières délivrances de titres sur la période 2019-2023 concerne principalement l'immigration professionnelle et humanitaire, les premiers titres délivrés au titre de l'immigration familiale ayant au contraire tendance à diminuer.

181. En particulier, les premiers titres délivrés pour motif humanitaire ont augmenté de 12 % entre 2022 et 2023 (19,5 % sur la période 2019-2023), avec une hausse de + 15,8 % pour les titres délivrés aux réfugiés et apatrides (44 % sur la période 2019-2023) et 6,8 % pour les titres délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (0,9 % sur la période 2019-2023). Le nombre de personnes protégées en France a quant à lui augmenté de 68 % entre 2019 et 2023.

182. Ainsi, la hausse des demandes d'asile apparaît, jouer un rôle notable dans l'augmentation des demandes de titres de séjour enregistrée sur la période 2019-2023.

183. À cet égard, on constate que la courbe des demandes d'asile évolue en pics, au gré des crises internationales. Sur la période 2019-2023, on observe un

⁸⁰ Source : DSED, [Les chiffres clés de l'immigration - 2024](#), Fiche 023 – La demande d'asile, 27 juin 2024.

premier pic en 2019⁸¹, puis une baisse sensible en 2020, liée à la crise de la COVID, avant une reprise progressive en 2021 puis 2022, jusqu'à atteindre un nouveau pic historique en 2023⁸².

184. Or, si ces fluctuations du volume de demandes d'asile apparaissent difficilement anticipables, il faut toutefois noter que l'augmentation de charge générée par la hausse de ces demandes ne devrait pas impliquer, pour les préfectures, de surcoût notable en termes d'instruction.
185. En effet, les préfectures sont en charge de procéder à l'enregistrement des demandes d'asile via les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et de délivrer, durant le temps de la procédure d'asile, les attestations de demandes d'asile. Or, la délivrance de cette attestation est de droit et ne peut être refusée que dans un nombre très limité de cas⁸³. Elle doit également être remise au demandeur placé en procédure « Dublin », c'est-à-dire au demandeur dont la France estime que l'examen de sa demande d'asile relève de la compétence d'un autre État membre⁸⁴, jusqu'au transfert effectif de l'intéressé vers cet autre État membre.
186. À l'issue de la procédure, les préfectures sont en outre tenues de délivrer les titres de séjour et titres de voyage aux personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA). Toutefois, elles se trouvent là encore en situation de compétence liée pour délivrer ces documents, l'instruction des demandes d'asile incombant à OFPRA sous le contrôle de Cour nationale du droit d'asile (CNDA).
187. Par ailleurs, si l'augmentation du volume des demandes d'asile apparaît être un facteur de charge inévitable, il semble qu'une partie du surcoût de charge induit par la mise en œuvre volontaire de la procédure « Dublin » opérée par la France pourrait en revanche être évitée.
188. À cet égard, il faut rappeler qu'au GUDA, la demande d'asile peut être enregistrée en procédure normale, en procédure accélérée⁸⁵ ou en procédure « Dublin ».

⁸¹ 138 420 premières demandes formulées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA). Source : *Ibid.*, p.69.

⁸² 145 160 premières demandes formulées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA). Source : *Ibid.*

⁸³ Deuxième demande de réexamen ou décision définitive d'extradition vers un pays autre que le pays d'origine, décision remise sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen, ou demande de remise par une cour pénale internationale (CESEDA, art. L.521-7 et L.542-2).

⁸⁴ CESEDA, art. L.571-1.

⁸⁵ La procédure accélérée est une procédure prévue par le droit européen transposée en droit français par la loi du 29 juillet 2015. Les cas de placement en procédure accélérée sont précisés aux articles L.531-24 et L.531-27 du CESEDA. Lors du placement en procédure accélérée, la préfecture remet une

189. La préfecture décide du placement en procédure « Dublin » d'un demandeur d'asile lorsqu'elle estime qu'un autre État que la France pourrait être responsable de l'examen de sa demande, en vertu des critères de détermination prévus par le règlement européen « Dublin III »⁸⁶.
190. Tant qu'il est en procédure « Dublin », le demandeur d'asile ne peut déposer son dossier à l'OFPRA.
191. Selon les cas, la procédure peut aboutir :
- Au transfert effectif du demandeur vers un autre État membre pour le traitement de sa demande d'asile ;
 - Ou, à défaut de transfert effectif dans le délai prévu par le règlement⁸⁷, à la requalification de la procédure en procédure normale ou accélérée⁸⁸.
192. Dans ce cadre, l'examen des données publiées par le ministère laisse apparaître que la charge liée à la mise œuvre de la procédure « Dublin » par la France est loin d'être négligeable pour les GUDA.
193. En effet, sur la période étudiée, entre 2019 et 2023, près d'une première demande d'asile sur 5 – voire une sur 4 pour les années 2019 et 2023 – était enregistrée en procédure « Dublin » au 31 décembre de l'année en cours.
194. Or, cette proportion déjà élevée ne rend pas pleinement compte de la réalité de la charge induite sur les GUDA par la mise en œuvre de la procédure « Dublin »⁸⁹ puisqu'elle n'inclut pas :
- Les procédures « Dublin » requalifiées en procédure normale ou accélérée au cours de l'année N, comptabilisées au 31 décembre dans les procédures normales et accélérées (soit 7 958 procédures en 2023) ;

attestation de demande d'asile portant la mention « procédure accélérée » ainsi qu'une notice précisant le motif de placement en procédure accélérée.

⁸⁶ Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

⁸⁷ Ce délai est en principe de 6 mois à compter de l'accord (implicite ou explicite) de l'État responsable de la demande d'asile saisi préalablement par les autorités françaises. Cependant, il peut, dans de nombreux cas, être allongé de 12 mois, portant le délai de transfert à 18 mois. Cela explique que de nombreuses procédures « Dublin » enregistrées une année N sont requalifiées en procédure normale ou accélérée au cours des années N+1 et N+2 au terme du délai de transfert. La requalification nécessite un nouvel enregistrement au GUDA.

⁸⁸ La requalification peut aussi intervenir avant la fin du délai de transfert, à l'initiative de la préfecture si elle décide de réexaminer la situation, ou en raison d'une annulation par le tribunal administratif.

⁸⁹ Pour un détail des calculs opérés, voir Annexe 3.

- Les procédures « Dublin » mises en œuvre lors d'une année précédente et requalifiées en procédure normale ou accélérée au cours de l'année N (soit 16 155 procédures en 2023)⁹⁰ ;
- Les procédures « Dublin » mises en œuvre à l'encontre de demandeurs d'asile de retour après un premier transfert, comptabilisées à part depuis 2019, dans une catégorie intitulée « réexamens, nouvelles demandes Dublin et réouvertures » visant à distinguer les primo-demandeurs des personnes ayant déjà été enregistrées par un GUDA auparavant (soit 3 303 procédures en 2023)⁹¹.

195. Ainsi, l'agrégation de ces différentes données laisse apparaître que, pour l'année 2023, le nombre de procédures « Dublin » mises en œuvre au cours de l'année combiné à l'enregistrement des demandes « Dublin » des années précédentes requalifiées au cours de l'année 2023 représente un total de 64 265 procédures, soit 35 % des procédures prises en charge par les GUDA.

196. Or, la mise en œuvre de la procédure « Dublin » représente une charge renforcée pour les préfectures, chaque procédure engagée (y compris celles que le ministère qualifie de « nouvelles procédures Dublin ») impliquant des échanges avec les autorités des autres États membres dans le cadre de la procédure de détermination de l'État responsable, des échanges d'information supplémentaires entre les différents services chargés de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'examen des demandes, des convocations supplémentaires en préfecture, l'édiction, le cas échéant, d'arrêtés de transfert voire d'arrêtés portant assignation à résidence, ou placement en centre de rétention, et l'organisation des transferts effectifs ainsi que la participation au contentieux en lien avec la procédure « Dublin ». Cette charge particulière a d'ailleurs nécessité la mise en place de services dédiés, notamment les « Pôles régionaux Dublin ».

197. Quant à la requalification des procédures « Dublin » des années précédentes, elle implique un nouveau passage par le GUDA, et donc une charge supplémentaire. À cet égard, il faut relever que la part importante que représente l'enregistrement de ces requalifications dans l'activité des GUDA liée à la procédure « Dublin » (16 155 procédures en 2023) témoigne de la faible utilité des procédures engagées *in fine*, le taux d'exécution des décisions

⁹⁰ Le ministère explique que, pour rester sur des statuts fixés à la fin de chaque année d'enregistrement, ces requalifications de procédures sont comptabilisées à part, dans une ligne « Autres » comprenant également les réinstallations de réfugiés en lien avec le HCR et les demandes d'asile en rétention. Source : DSED, Les chiffres clés de l'immigration - 2024, Fiche 023 – La demande d'asile, 27 juin 2024, p.69.

⁹¹ Nombre obtenu en soustrayant le volume des demandes de réexamens et des demandes de réouvertures publiés dans le rapport d'activité 2023 de l'OFPRA du total de cette catégorie.

de transferts prises par la France étant très bas⁹², et d'autant plus dérisoire que les « nouvelles procédures Dublin » comptabilisées par le ministère font apparaître, pour 2023, un nombre de retour en France après un premier transfert (3 303) supérieur au nombre de décisions de transferts exécutées (2 739).

198. Dans ce contexte, la surcharge des services préfectoraux induite par la mise en œuvre de la procédure « Dublin » s'avère d'autant plus regrettable qu'elle semble évitable, n'étant pas liée à l'augmentation réelle du nombre de demandeurs d'asile en France mais directement imputable à la décision de l'administration de continuer à mettre en œuvre la procédure « Dublin ».
199. À cet égard, il faut rappeler que la mise en œuvre de la procédure « Dublin » – de même d'ailleurs que la procédure prévue par le règlement « gestion de l'asile et de la migration » (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 entrant en vigueur le 12 juin 2026 (règlement « gestion ») – n'est pas obligatoire.
200. Ainsi, constatant les effets délétères de la mise en œuvre de la procédure « Dublin » sur les droits fondamentaux des demandeurs d'asile, le Défenseur de droits a recommandé à plusieurs reprises au Gouvernement d'en suspendre l'application⁹³.
201. Alors que la persistance de l'administration à mettre en œuvre cette procédure malgré son manque d'efficacité et les difficultés évidentes qui en découlent génère une sur-mobilisation inutile des guichets de l'asile, cette recommandation demeure d'actualité.

b. Les conséquences du *Brexit*

202. Au titre des facteurs conjoncturels ayant contribué à l'augmentation des demandes de titres de séjour sur la période étudiée, le ministère cite le *Brexit*, qui a conduit à la « *délivrance de plus de 166 000 titres « accord de retrait » aux ressortissants britanniques résidant en France* ».
203. À la différence de la hausse des demandes d'asile, qui s'avère difficilement anticipable, ces demandes de titres de séjour étaient en grande partie prévisibles, tant en termes de volume que d'échéances, au regard des

⁹² D'après les données publiées par Eurostat, la France figurait en 2023, après l'Allemagne, au deuxième rang des pays ayant adressé le plus de demandes de transferts « Dublin » à d'autres pays européens tandis que son taux de transfert effectif figurait parmi les plus faibles (2 739 transferts effectués sur 48 724 demandes émises, soit un taux de transfert de 5,6 %).

⁹³ Défenseur des droits, Rapport *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, 2015 ; Rapport *Exilés et droits fondamentaux : trois ans après le rapport Calais*, 2018 ; Rapport *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, 2016.

dispositions de l'Accord de retrait entre l'Union européenne et le Royaume-Uni entré en vigueur le 1^{er} février 2020.

204. À cet égard, un site dédié a d'ailleurs été mis en place à destination des ressortissants britanniques installés en France avant le 31 décembre 2020, lesquels devaient y déposer leur demande de titre de séjour avant le 4 octobre 2021.
205. Pour autant, dans les départements où les ressortissants britanniques représentaient une proportion très significative de la population étrangère, le *Brexit* a pu avoir un impact non négligeable sur les délais d'instruction.
206. En témoignent les données transmises par le département de la Manche, où les ressortissants britanniques représentent, selon les déclarations de la préfecture, « *la principale nationalité [étrangère] présente sur le territoire* ».
207. Dans ce département, on observe une multiplication par plus de 3 des premières demandes de titres de séjour entre 2019 et 2021, et une progression en conséquence du nombre de titres de séjour délivrés ⁹⁴.
208. Dans ce contexte, les données relatives aux ressources humaines transmises permettent de constater que si l'augmentation de la charge de travail avait, au moins pour partie, été anticipée, les effectifs étant passés de 4 à 7 équivalents temps plein en 2021, cela n'a pas suffi à prévenir une forte détérioration des délais de traitement, en particulier des premières demandes de titres de séjour, à compter de 2022. Le nombre d'ETP affectés à la direction en charge du séjour des étrangers a d'ailleurs été ramené à 5 dès cette année-là, alors que la préfecture connaissait de grosses difficultés d'organisation. Finalement, une mission d'appui a été menée par DGEF à la demande du préfet en fin d'année 2023. Or, au vu des données analysées *a posteriori*, il est permis de penser que la préfecture aurait dû en bénéficier en amont du dépôt des demandes de titres des ressortissants britanniques.
209. Par ailleurs, les titres de séjour délivrés aux ressortissants britanniques étant des titres de 5 ans et 10 ans, il incombe désormais au ministère comme aux préfectures d'anticiper la surcharge qu'induit leur renouvellement lorsqu'ils arriveront à expiration.

c. L'arrivée de ressortissants ukrainiens à partir de 2022

210. Enfin, le ministère de l'intérieur mentionne, au titre des facteurs conjoncturels ayant alimenté l'augmentation des demandes de titres de séjour sur la période étudiée, l'arrivée, après l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022,

⁹⁴ Le nombre de premières demandes de titres est calculé en soustrayant le nombre de demandes de renouvellement de titres au nombre total de demandes reçues sur l'année.

de nombreux ressortissants ukrainiens qui ont sollicité le bénéfice de la protection temporaire en France.

211. À titre liminaire, il faut préciser que la France reste néanmoins, au sein de l'Union européenne, l'État qui a accueilli le plus faible nombre de ressortissants ukrainiens en proportion de sa population⁹⁵.
212. L'arrivée de ces personnes ne pouvait évidemment être anticipée. Leur accueil a dû être organisé dans un délai très bref et semble avoir été très efficace en comparaison du traitement habituel des demandeurs d'asile et, plus généralement, des usagers sollicitant un titre de séjour⁹⁶.
213. Si le Défenseur des droits n'a pas interrogé le ministère au sujet du volume de titres délivrés au titre de la protection temporaire, le ministre fait toutefois mention, dans sa réponse au Défenseur des droits, de la « *délivrance de plus de 341 000 autorisations provisoires de séjour aux bénéficiaires de la protection temporaire* » et les chiffres publiés par le ministère font état de plus de 60 000 titres en cours de validité au 31 décembre 2023⁹⁷.
214. À cet égard, il faut rappeler que les titres délivrés aux ressortissants ukrainiens sont des autorisations provisoires de séjour devant être renouvelés tous les six mois.
215. Au niveau national, cela représente plus de 10 % des documents provisoires de séjour délivrés en 2023.
216. Au plan local, plusieurs préfectures mentionnent l'arrivée des ressortissants ukrainiens comme un facteur explicatif de l'allongement des délais d'instruction, sans que le Défenseur des droits ne dispose toutefois de données chiffrées suffisantes pour mesurer le poids de ce facteur⁹⁸.
217. Néanmoins, il est certain que la prise en charge des ressortissants ukrainiens a nécessité une très forte mobilisation des services préfectoraux en début d'année 2022 pour accueillir les personnes et leur délivrer une première APS.

⁹⁵ Eurostat, [Bénéficiaires d'une protection temporaire par nationalité - pour mille personnes](#) (quand bien même la France ne comptabilise pas les mineurs, contrairement aux autres États, il ne fait pas de doute qu'elle arrive derrière ses homologues européens, avec un nombre de ressortissants ukrainiens accueillis pour 1 000 habitants plus de 10 fois inférieur à la moyenne européenne, et plus de 3 fois inférieur à celui de l'Italie, avant-dernière de ce classement).

⁹⁶ Voir notamment : [Cour des comptes, Audit flash, L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022](#), 28 février 2023.

⁹⁷ DGEF – DSED, [L'essentiel de l'immigrations, Les titres de séjour](#), 27 juin 2024.

⁹⁸ Dans son audit de février 2023, *op. cit.*, la Cour des comptes indique (p.6) : « *Au cours des trois premiers mois, les arrivées se sont concentrées sur les métropoles et les territoires frontaliers de l'est de la France, où plus de 80 000 personnes ont été accueillies.* » Elle précise plus loin (p.25) que : « *Face à la concentration des personnes déplacées sur les grandes métropoles de quelques régions, l'État a imposé une solidarité territoriale, notamment en faveur des régions Île-de-France et PACA.* »

218. S'agissant de documents renouvelables de plein droit sans nécessité d'instruction particulière, l'impact sur les services a probablement été un peu moindre par la suite, impliquant surtout d'organiser l'accueil des personnes en préfecture pour leur remettre, tous les six mois, un nouveau document.
219. Toutefois, dans le contexte de la prolongation du conflit, les ressortissants ukrainiens installés en France doivent désormais se tourner vers les circuits de droit commun pour pouvoir accéder à un droit au séjour plus durable.
220. Selon les chiffres publiés par le ministère pour 2025⁹⁹, le nombre d'APS délivrées au titre de la protection temporaire tend ainsi à diminuer depuis 2023 (- 11,3 % entre 2024 et 2025) et les Ukrainiens figurent pour la première fois, en 2025, dans la liste des 10 principales nationalités concernées par la délivrance d'un premier titre de séjour, le nombre de titres de séjour primo-délivrés aux ressortissants ukrainiens ayant été multiplié par 4 en un an.
221. À cet égard, la répartition des demandes par motifs publiée par le ministère permet de constater que si 41,1 % des Ukrainiens ayant obtenu un premier titre en 2025 s'étaient tournés vers la demande d'asile, dont la charge de l'instruction a reposé sur l'OFPRA, les autres se sont tournés vers des titres de séjour dont la charge de l'instruction incombait exclusivement aux préfectures, notamment des titres professionnels pour 27,5 % d'entre eux.
222. Eu égard aux circonstances dans lesquelles le mécanisme de protection temporaire a été déclenché et à l'incertitude qui prévalait au cours des premières années du conflit quant à la durée de celui-ci, il paraissait difficile d'anticiper les mesures à prendre pour faire face à cette migration qui, sans être massive, a certainement engendré des difficultés organisationnelles pour certaines préfectures.

ii. Un effet multiplicateur sur les demandes de renouvellement

223. Alors que certaines des causes conjoncturelles de l'augmentation des premières demandes de titres de séjour entre 2019 et 2023 ne pouvaient être anticipées ou évitées, le constat d'une telle augmentation aurait dû en revanche permettre d'anticiper la hausse à venir des demandes de renouvellements, la plupart des titres primo-délivrés ayant vocation à être renouvelés et l'arrivée à échéance des titres de séjour étant une donnée connue.
224. À cet égard, on observe que la hausse des demandes de titres sur la période examinée a eu un effet multiplicateur sur les demandes de renouvellements : alors que les demandes ont globalement augmenté de 36 %, les demandes de

⁹⁹ [Séjour / Les chiffres de l'immigration en France / Études et statistiques / Info-ressources - Direction générale des étrangers en France - Ministère de l'Intérieur](#)

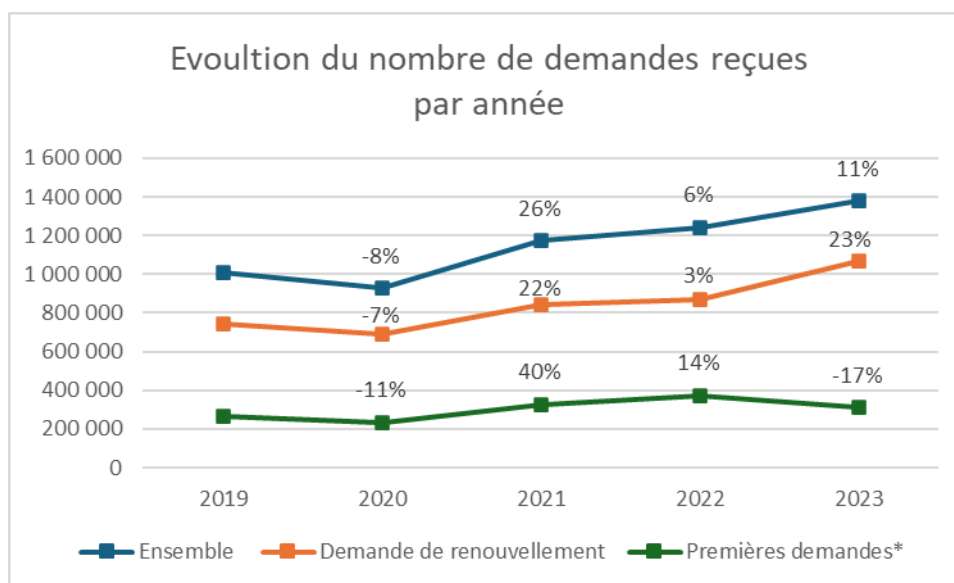
renouvellements ont, elles, augmenté de 43 % tandis que les délivrances de titres en renouvellement ont progressé de 20 %.

225. À l'inverse, les premières demandes de titres ont quant à elle seulement progressé de 17 % sur la même période. En volume, la variation du nombre de premières demandes sur la période (46 219 demandes supplémentaires) ne représentait que 3 % de la totalité des demandes reçues en 2023¹⁰⁰.

226. Par ailleurs, il faut relever que les renouvellements représentent une large majorité des demandes de titres traitées par les préfectures, avec un ratio relativement stable se situant aux alentours de 70 %.

227. Ainsi, il semble que, dans une très large mesure, si l'on tient compte non seulement de la part occupée par les demandes de renouvellement dans l'activité globale des préfectures mais également des éléments qui, parmi les facteurs conjoncturels de l'augmentation des premières demandes de titres exposés ci-avant, pouvaient être anticipés, l'augmentation de la charge pesant sur les services préfectoraux dédiés au traitement des demandes de titres de séjour était un phénomène anticipable, qui aurait dû conduire à un ajustement des effectifs en conséquence.

228. Tel ne semble pourtant pas avoir été le cas.



Source : enquête Préfectures du Défenseur des Droits, 2026.

* **Note :** Le nombre de premières demandes est obtenu en soustrayant le nombre de demandes de renouvellement au nombre total de demandes reçues au cours de l'année.

¹⁰⁰ Le nombre de premières demandes de titres est calculé en soustrayant le nombre de demandes de renouvellement de titres au nombre total de demandes reçues sur l'année.

Lecture : entre 2019 et 2020, le nombre de demandes de titres déposées auprès des préfectures a diminué de 8 % avant d'augmenter de 26 % entre 2020 et 2021, de 6 % entre 2021 et 2022 puis de 11 % l'année suivante.

iii. Une évolution très limitée des effectifs entre 2019 et 2023

229. Alors que le nombre de demandes de titres de séjour a cru de 36 % sur la période examinée, le nombre de poste ETP alloués aux services en charge du séjour des étrangers au sein des préfectures n'a été relevé que de 10 %¹⁰¹.
230. Il en résulte une augmentation notable de la charge pesant sur chaque agent préfectoral, évaluée ici en rapportant le nombre de demandes reçues sur l'année au nombre d'ETP.
231. En effet, on observe que ce ratio a augmenté de 24 % entre 2019 et 2023 : là où, au plan national, on comptait un ETP pour 501 demandes reçues en 2019, ce nombre était de 624 en 2023.
232. Ainsi qu'il l'a été souligné plus haut, ce sont les plus grosses préfectures qui supportent la charge la plus élevée puisqu'elles comptaient, en 2023, 858 demandes par ETP contre 671 en 2019. Les disparités sont toutefois très importantes entre préfectures, comme en témoigne le fait qu'en 2023, les préfectures ayant reçu plus de 5000 demandes disposaient d'un ETP pour 350 à 900 demandes.
233. Cela étant, l'augmentation du nombre de demandes reçues par ETP s'observe dans tous les groupes de préfectures et, parmi les préfectures ayant renseigné les données relatives à leurs ressources humaines, la plupart ont connu une hausse de ce ratio.
234. Il apparaît donc que l'effort consenti au niveau national pour renforcer les moyens humains des préfectures au regard de la hausse des demandes de titres de séjour observée a été globalement insuffisant sur la période.
235. Dans son courrier à la Défenseure des droits du 15 juin 2026, le ministre de l'intérieur précise que le ratio d'efficience des services a significativement progressé entre 2018 et 2025¹⁰².

¹⁰¹ Le ministre de l'intérieur précise qu'ils ont cru de 35 % entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2025 tandis que le nombre de documents de séjour valide progressait de 57 % sur la même période.

¹⁰² Le ministre mentionne une augmentation du ratio d'efficience de 51 % entre 2018 et 2025. Il précise que ce ratio correspond au nombre moyen de décisions rendues par équivalent temps plein opérationnel par an. Il ne prend donc vraisemblablement pas en compte le temps de travail qui n'est pas strictement dédié à l'instruction des demandes, comme, par exemple, l'accueil et le renseignement aux usagers. Il n'est pas précisé si cet indicateur porte uniquement sur l'activité des services en charge du séjour ou s'il inclut par exemple l'éloignement.

236. Ces gains de productivité n'ont cependant pas suffi à enrayer la hausse des délais d'instruction.
237. En outre, il faut souligner que le ministre de l'intérieur relève, dans sa réponse au Défenseur des droits de septembre 2024, que les services traitant les demandes de titres de séjour sont également en charge de la prise en compte des changements d'état civil et d'adresse et du traitement des demandes de documents de voyage : documents de circulation pour étrangers mineurs (DCEM) et des documents et titres de voyage délivrés aux bénéficiaires d'une protection internationale et à leurs enfants mineurs. Ainsi, les effectifs mentionnés ci-avant ne sont pas entièrement dédiés à l'instruction des demandes de titres de séjour, si bien que le *ratio* du nombre de demandes de titres reçues par ETP ne reflète pas leur charge réelle.
238. À cet égard, on constate d'ailleurs que, dans un certain nombre de préfectures, les délais d'instruction des demandes de documents de voyage connaissent une dégradation particulièrement forte, qui résulte probablement d'une priorité donnée aux titres de séjour dans un contexte de pénurie des moyens humains.
239. S'agissant des changements d'adresse, le ministre de l'intérieur a d'ores et déjà indiqué, dans ses courriers adressés à la Défenseure des droits les 13 avril et 15 juin 2026, qu'il prévoyait de supprimer l'obligation de déclaration de changement d'adresse pour les titulaires de titres de séjour de longue durée. Cette mesure vise à alléger la charge des services préfectoraux.

2. Les conséquences de l'évolution du cadre juridique et des orientations de la politique migratoire

240. Au-delà de la hausse des demandes, les réponses qualitatives apportées par plusieurs préfectures tendent à confirmer que les évolutions constantes des cadres juridiques applicables aux étrangers (i) couplées à une politique migratoire donnant la priorité à la lutte contre la fraude (ii) et à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (iii) ont une incidence négative sur les délais de traitement des demandes.
- i. **Un cadre juridique en constante évolution, source de difficultés pour les agents**
241. Un article publié en décembre 2024 peu après l'annonce par le Gouvernement d'un nouveau projet de loi à venir – qui n'a finalement pas vu le jour pour le

moment – dénombrait 24 lois spécifiquement dédiées au droit des étrangers adoptées depuis 1980¹⁰³, « *dont 21 réformes d'ampleur de ce droit.* »¹⁰⁴

242. Aux 5 lois adoptées depuis 2015 mentionnées par l'auteur¹⁰⁵ s'ajoute la recodification du CESEDA entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021¹⁰⁶. Bien que participant d'une meilleure intelligibilité et accessibilité de la loi, cette recodification, comme toutes les autres, a contraint les usagers, mais aussi les professionnels du droit, au nombre desquels figurent les agents préfectoraux qui instruisent les demandes des ressortissants étrangers, à réaliser des efforts d'adaptation.
243. Le Défenseur des droits a eu plusieurs fois l'occasion de souligner que le fait de légiférer à brefs intervalles dans ce domaine entraînait une complexification du droit applicable aux étrangers et alimentait les difficultés des administrations, puis des juridictions, à accueillir et traiter leurs dossiers¹⁰⁷.
244. Dans le cadre de la présente enquête, plusieurs préfets ont fait part au Défenseur des droits de la charge que représente, pour leur service, la nécessité de s'adapter régulièrement à un nouveau cadre juridique.
245. L'un d'entre eux explique, par exemple, que : « *le droit au séjour des étrangers s'est sensiblement complexifié depuis une dizaine d'années entraînant la complexification et donc l'allongement de l'instruction.* »
246. La volonté de rationalisation et de simplification du droit régulièrement affichée par les porteurs de projets ou propositions de lois est par ailleurs souvent mise à mal par d'autres objectifs comme la lutte contre l'immigration illégale ou la fraude (voir *infra*).
247. De même, la détermination à faciliter l'immigration et l'intégration de certaines catégories de populations considérées comme particulièrement utiles à la

¹⁰³ L'auteur explique que l'adoption de la loi « Bonnet » du 10 janvier 1980 est généralement considérée par les historiens de l'immigration ainsi que par certaines associations de soutiens aux étrangers comme a marqué le début de l'« *emballement législatif* » concernant le droit des étrangers.

¹⁰⁴ Serge Slama, *Calculer le nombre de réformes de l'immigration depuis 1980 - Non la loi « Retailleau » ne sera pas la « 30^{ème} réforme de l'immigration depuis 1980 » ni le « 118^{ème} texte majeur depuis 1945 »*, Revue des droits et libertés fondamentaux, 2024, RDLF 2024, chron. n°72.

¹⁰⁵ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 dite « Valls / Cazeneuve » relative au droit des étrangers en France ; Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 dite « Warsmann » permettant une bonne application du régime d'asile européen ; Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 dite « Collomb » pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ; Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 dite « Darmanin » pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

¹⁰⁶ Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁰⁷ Voir notamment : Défenseur des droits, avis n°23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

France au regard de leur expertise professionnelle a souvent du mal à se traduire juridiquement.

248. À titre d'exemple, une préfecture cite la complexité que représente le traitement des dossiers des médecins diplômés hors de l'Union européenne (PADHUE) comme un facteur participant de l'accroissement des délais d'instruction¹⁰⁸.
249. À cet égard, un préfet souligne que : « à l'échelle d'une petite préfecture [...] le faible nombre d'effectifs empêche une spécialisation par motif telle qu'elle peut être appliquée dans des préfectures d'échelle plus importante ».
250. En outre, plusieurs des évolutions adoptées ces dernières années tendent à freiner l'accès des étrangers à des titres de séjour pérennes (cartes de résident de dix ans et cartes pluriannuelles), à rebours de ce qu'exigerait une politique faisant du désengorgement des guichets préfectoraux un objectif prioritaire¹⁰⁹.
251. Notamment, depuis le 1^{er} janvier 2026, les niveaux de langue exigés pour accéder à une carte de résident de 10 ans ainsi qu'à une carte pluriannuelle ont été relevés.
252. Avant de pouvoir déposer une demande de titre pérenne, de nombreux usagers vont donc devoir passer des tests de langue, moyennant des frais non négligeables¹¹⁰. Pour les usagers qui justifiaient, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, d'un test ne correspondant plus au niveau requis¹¹¹, cela impliquera des frais d'autant plus accrus puisqu'ils devront non seulement s'acquitter du coût d'un nouveau test de niveau supérieur mais également des taxes et droits de timbres correspondant à la délivrance d'un titre de séjour moins pérenne, en attendant de pouvoir de nouveau justifier des conditions requises pour prétendre à un titre plus long.

¹⁰⁸ Si la loi « Valletoux » du 27 décembre 2023 puis la loi « Darmanin » du 26 janvier 2024 ont contribué à l'amélioration de leur statut en créant, respectivement, une attestation leur permettant d'exercer à titre provisoire pour une durée de 13 mois et une carte de séjour pluriannuelle « talent – profession médicale et de la pharmacie » l'articulation entre l'autorisation d'exercer une profession médicale et la délivrance d'un titre de séjour pour lequel une autorisation de travail peut être requise demeure complexe. En ce sens : Défenseur des droits, [avis n°23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#), pp. 62 à 64 et Défenseur des droits, [décisions n°2024-038 du 22 mars 2024](#) et [n°2025-116 du 18 juin 2025](#) portant respectivement observations devant le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Nantes.

¹⁰⁹ Voir notamment : [Défenseur des droits, avis n°23-02 du 23 février 2023 relatif au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#), pp. 64 et suiv. et p. 97.

¹¹⁰ Le tarif n'est pas fixe mais il en coûterait une centaine d'euros.

¹¹¹ Certains usagers ayant obtenu le certificat linguistique sont parfois également obligés de le repasser en raison de la durée de validité limitée de celui-ci. Voir : [Arrêté du 22 décembre 2025 relatif à la justification du niveau de maîtrise du français requis des candidats à la nationalité française](#).

253. L'obligation de réussite à un examen civique¹¹², également requise depuis le 1^{er} janvier 2026, contribuera tout autant à retarder l'accès à des titres pérennes de nombreux étrangers. Dès lors qu'il devient la règle pour accéder tant à une première carte pluriannuelle qu'à une carte de résident, cet examen obligatoire pourrait avoir des conséquences de grande ampleur sur l'activité des préfectures puisque de nombreuses personnes qui auraient auparavant basculé à compter de 2026 sur un titre pérenne vont devoir solliciter, dans l'attente de réussir le test, des cartes d'un an au lieu de titres de plus longue durée.
254. À cet égard, le Défenseur des droits relève que la situation pourrait se trouver aggravée par le fait que les préfectures refusent fréquemment d'instruire les demandes anticipées de carte de résident¹¹³ – c'est-à-dire les demandes présentées avant l'expiration du titre en cours –, en violation des dispositions de l'article L.433-7 du CESEDA. À cela s'ajoute le fait que, dans l'attente de la publication des décrets d'application et arrêtés nécessaires, les préfectures ont parfois différé l'instruction de premières demandes de cartes de résident.
255. Enfin, la complexité du droit créée par la succession des lois prises en matière d'immigration peut se trouver accrue du fait d'instructions ministérielles ayant pourtant vocation à préciser les modalités de mise en œuvre de ces lois.
256. L'exemple de la circulaire dite « Retailleau » relative à l'admission exceptionnelle au séjour¹¹⁴, adoptée le 23 janvier 2025 en lieu et place de la circulaire dite « Valls » du 28 novembre 2012¹¹⁵, est à cet égard éclairant.
257. La circulaire « Valls » constituait en effet, depuis une douzaine d'années, une référence pour les préfets chargés d'instruire les demandes d'admission exceptionnelle au séjour. Elle a été intégralement abrogée par la circulaire « Retailleau ».
258. Or, ce texte particulièrement bref est loin de traiter l'ensemble des problématiques abordées par la circulaire « Valls ».
259. La question de l'admission exceptionnelle au séjour au titre de la vie privée et familiale des parents d'enfants scolarisés ou des jeunes majeurs, par exemple, n'y est pas même évoquée.

¹¹² Prévu à l'article [L.413-3](#) du CESEDA. À noter que les modalités de cet examen ont été fixées moins de 3 mois avant l'entrée en vigueur des dispositions le rendant obligatoire.

¹¹³ Selon ce que le Défenseur des droits observe dans le cadre des réclamations qu'il traite.

¹¹⁴ [Circulaire INTK2435521J du 23 janvier 2025](#) portant Orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L.435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

¹¹⁵ [Circulaire INTK1229185C du 28 novembre 2012](#) relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière.

260. S'agissant de l'admission exceptionnelle au séjour par le travail, il est uniquement indiqué qu'il convient de privilégier les demandes émanant de personnes exerçant un métier en tension¹¹⁶. Contrairement à la circulaire « Valls », aucune précision n'est donnée quant aux critères à prendre en compte pour évaluer une demande de régularisation par le travail « classique ».
261. À cet égard, il faut rappeler que le dispositif de régularisation au titre des métiers en tension n'a été institué que pour une durée limitée et prendra fin au 31 décembre 2026, à moins qu'une nouvelle loi n'intervienne avant cette date. Le sort des demandes déposées dans ce cadre est donc plus qu'incertain, en particulier au regard des délais importants d'instruction de ce type de dossiers.
262. Depuis l'abrogation de la circulaire « Valls », les préfectures n'ont ainsi plus de cadre de référence précis en matière d'admission exceptionnelle au séjour, ce qui pourrait encourager le développement des pratiques divergentes selon les territoires voire au sein d'une même préfecture et risque, en toute hypothèse, de peser négativement sur les délais d'instruction de ces demandes.
- ii. **Un allongement des délais d'instruction favorisé par le renforcement des contrôles opérés par les préfectures**
263. Parmi les réponses apportées au Défenseur des droits lorsqu'il intervient auprès d'une préfecture pour appeler son attention sur le délai excessif d'instruction d'une demande de titre, l'existence de mesures d'enquête en cours revient de façon récurrente, en particulier pour les dossiers dans lesquels le délai d'instruction s'avère exceptionnellement long (une année ou plus) et où des documents provisoires de séjour sont néanmoins régulièrement délivrés.
264. Afin de pouvoir mesurer l'impact de telles enquêtes sur les délais d'instruction des dossiers de demandes de titres, le Défenseur des droits a fait le choix d'intégrer au formulaire d'enquête soumis aux préfectures une ligne les invitant à renseigner le « *nombre de dossiers nécessitant des mesures d'instruction spécifiques (problème d'état civil, ordre public, reconnaissance frauduleuse de paternité...)* ».
265. Parmi les 65 préfectures ayant adressé des éléments au Défenseur des droits, seules 9 ont répondu à cette question. En outre, les proportions de dossiers concernés varient très fortement d'un département à l'autre, et certaines préfectures n'ont pu donner ces chiffres que pour la ou les dernières années. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions générales de ces données.

¹¹⁶ Article L.435-4 du CESEDA.

266. Néanmoins, on peut relever qu'en Ariège et dans les Landes, ces dossiers représentent respectivement 30 et 34 % des demandes de titres de séjour enregistrées en 2023. La part de ces dossiers est également significative en Mayenne (18 %) et dans les Hauts-de-Seine où ils concernaient 20 % des demandes en 2023, soit plus de 8000 demandes.
267. Le postulat selon lequel ces mesures d'instruction pourraient avoir un impact réel sur les délais globaux d'instruction ne peut donc être écarté. Les préfectures des Landes et de la Mayenne font d'ailleurs état d'augmentation très importantes de leur délais moyens de délivrance de titres sur la période (respectivement 194 % et 161 %).
268. L'examen du droit applicable laisse apparaître que les mesures d'instruction spécifiques susceptibles d'être engagées par les préfectures visent trois objectifs principaux.
269. En premier lieu, ces enquêtes permettent de s'assurer que la présence de la personne qui sollicite le titre de séjour ne représente pas une menace pour l'ordre public.
270. Ainsi, l'article L.811-1 du CESEDA permet aux préfectures, dans les cas prévus au V de l'article L.114-1 du code de la sécurité intérieure, de procéder à des enquêtes administratives avant la délivrance, le renouvellement ou le retrait d'un titre de séjour. Dans ce cadre, les services préfectoraux peuvent interroger les services de police et procéder à la consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire et du fichier Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ).
271. Par un décret du 21 janvier 2020, le champ de compétence du service national des enquêtes administratives de sécurité, initialement créé pour « *vérifier, au regard de l'objectif de prévention du terrorisme et des atteintes à la sécurité et à l'ordre public et à la sûreté de l'État, que le comportement de personnes physiques ou morales n'est pas incompatible avec l'autorisation d'accès à des sites sensibles ou l'exercice de missions ou fonctions sensibles* » a par ailleurs été étendu pour lui permettre de vérifier également que le comportement des personnes physiques, quelles qu'elles soient, n'était pas incompatible « *avec la délivrance, le renouvellement ou le maintien d'un titre ou d'une autorisation de séjour, ou avec l'acquisition de la nationalité française ou avec la délivrance ou le maintien de la protection internationale* ».
272. L'extension de la compétence de ce service est symptomatique de la priorité donnée au contrôle de l'éventuelle menace pour l'ordre public que pourraient représenter certains ressortissants étrangers.
273. En second lieu, les préfectures peuvent, dans un objectif de lutte contre la fraude documentaire, faire procéder à des vérifications des actes d'état civil étrangers sur le fondement de l'article L.811-2 du CESEDA.

274. À cet égard, le Défenseur des droits est notamment régulièrement saisi de réclamations portant sur des refus de séjour assortis de mesures d'éloignement opposés à de jeunes majeurs étrangers confiés à l'aide sociale à l'enfance durant leur minorité, laquelle est remise en cause par l'autorité préfectorale à travers le contrôle de l'authenticité des documents d'identité produits au soutien de la demande d'admission au séjour. Dans nombre de décisions dont est saisi le Défenseur des droits, l'autorité préfectorale se fonde sur des irrégularités formelles relevées par la police aux frontières dans le cadre de vérifications documentaires alors que celles-ci ne suffisent pas, en principe, à remettre en cause l'authenticité des documents produits¹¹⁷.
275. En dernier lieu, les mesures d'instruction engagées par les préfetures peuvent poursuivre un objectif plus général de lutte contre la fraude. À cette fin, les préfetures disposent, en vertu des articles L.811-3 et 4 du CESEDA, d'un droit de communication qui leur permet d'exiger de certaines administrations et personnes privées des informations et documents non couverts par le secret médical.
276. Dans ce cadre, certains types de fraude ont par ailleurs été définis comme des objectifs prioritaires. C'est le cas de la lutte contre les reconnaissances de paternité ou de maternité effectuées dans le but d'obtenir un titre de séjour¹¹⁸, qui pèse en premier lieu sur les officiers d'état-civil¹¹⁹ mais également, dans un second temps, sur les préfetures.
277. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018, les préfetures doivent ainsi vérifier, pour les enfants français conçus hors mariage¹²⁰, que le parent à l'égard duquel la filiation est établie par reconnaissance contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant¹²¹. Si elles suspectent une fraude, elles doivent faire un signalement au parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

¹¹⁷ Voir notamment en ce sens, Défenseur des droits, décision n°2023-039 du 24 février 2023 et TA de Toulouse, 3 novembre 2023, n°2206120.

¹¹⁸ Notamment : [Circulaire du 20 mars 2019 relative à la présentation des dispositions destinées à lutter a priori contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité](#)

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Conformément à l'article 312 du code civil, le mari est présumé être le père de l'enfant « *conçu ou né pendant le mariage* ». Dans les autres cas, en vertu de l'article 316 du même code, la filiation à l'égard du père peut être établie par reconnaissance, faite avant ou après la naissance.

¹²¹ Article L.423-8 du CESEDA : « *Pour la délivrance de la carte de séjour prévue à l'article L. 423-7, lorsque la filiation est établie à l'égard d'un parent en application de l'article 316 du code civil, le demandeur, s'il n'est pas l'auteur de la reconnaissance de paternité ou de maternité, doit justifier que celui-ci contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, dans les conditions prévues à l'article 371-2 du code civil, ou produire une décision de justice relative à la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant.*

Lorsque le lien de filiation est établi mais que la preuve de la contribution n'est pas rapportée ou

278. Ces dispositions, depuis leur entrée en vigueur, impliquent non seulement une contrainte supplémentaire pour le demandeur en termes de preuves mais également une charge supplémentaire pour l'autorité préfectorale, laquelle ne doit plus simplement vérifier l'effectivité de la contribution du demandeur à l'entretien de l'enfant mais également celle de l'autre parent, alors même que la preuve de cette contribution peut s'avérer complexe à rapporter en l'absence d'éléments matériels ou de décision de justice.
279. À cet égard, la loi n°2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte a encore ajouté, pour les étrangers établis dans l'archipel, une condition supplémentaire, en exigeant que la preuve de la contribution effective de l'autre parent soit apportée par des justificatifs nominatifs¹²². Or, dans nombre de situations, le parent n'est pas en mesure d'apporter de tels justificatifs, *a fortiori* depuis le passage du cyclone Chido qui a dévasté l'île en 2024.
280. Enfin, les vérifications de la réalité de la vie privée et familiale des personnes qui sollicitent un titre de séjour peuvent donner lieu à des enquêtes de police – par exemple pour vérifier l'effectivité d'une communauté de vie alléguée – durant lesquelles les préfectures sursoient généralement à statuer (voir *infra*).
281. Tous ces contrôles, lorsqu'ils sont mis en œuvre, ont un impact sur les délais d'instruction des demandes, lequel s'avère d'autant plus important que les enquêtes et vérifications susceptibles d'être diligentées par les préfectures ne font l'objet d'aucun encadrement temporel spécifique dans le CESEDA¹²³.
282. Confrontées à des consignes et des exigences de résultats très fortes concernant les menaces contre l'ordre public ou la fraude, les préfectures peuvent ainsi, faute de retour des services saisis, qu'ils soient administratifs ou judiciaires, ou lorsque les retours laissent planer un doute sur la situation de la personne, s'abstenir de statuer sur des demandes de titre durant des périodes très longues, pouvant durer jusqu'à plusieurs années, et bien supérieures, en toute hypothèse, au délai de naissance du rejet implicite de la demande de titre de séjour¹²⁴.
283. Pourtant, en droit, rien ne s'oppose à ce que les préfectures, en cas de doute persistant quant à la réalité de la fraude ou de la menace suspectée, procèdent à la délivrance du titre sollicité dans l'attente de l'issue des vérifications, cela

qu'aucune décision de justice n'est intervenue, le droit au séjour du demandeur s'apprécie au regard du respect de sa vie privée et familiale et au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. »

¹²² Article L.441-7 du CESEDA.

¹²³ À la différence des vérifications d'actes d'état civil préalables aux délivrances de visas qui, conformément à l'article R.811-2 du CESEDA, sont enserrées dans un délai maximal de 8 mois (4 mois renouvelable une fois).

¹²⁴ En général de 4 mois (art. R.432-2 du CESEDA).

d'autant plus que le CESEDA prévoit de nombreuses possibilités de retrait de titres de séjour, sur le fondement desquelles les préfetures pourraient procéder au retrait du titre délivré si la fraude ou la menace suspectée venait à être confirmées¹²⁵.

284. Enfin, le Défenseur des droits observe que, dans ces certains cas, les préfetures ne procèdent pas au renouvellement des documents provisoires de séjour durant le temps des enquêtes diligentées, en méconnaissance du cadre réglementaire applicable.

285. À ce titre, le Défenseur des droits a, par exemple, pu être saisi de la situation d'une personne dont le récépissé n'avait pas été renouvelé au motif qu'une enquête avait été diligentée par les services de la gendarmerie locale afin de déterminer si la communauté de vie entre les deux conjoints était effective. Dans le cadre de la proposition de médiation faite à la préfeture en cause – laquelle a favorablement abouti –, le Défenseur des droits a souligné que ce refus de récépissé n'était pas justifié, cela d'autant plus qu'un avis de classement sans suite avait été émis par le procureur de la République¹²⁶.

iii. Une priorisation des décisions d'éloignement opérée au détriment de l'instruction diligente des demandes

286. En dernier lieu, il faut souligner, au titre des causes de la dégradation du fonctionnement des services préfectoraux dédiés aux étrangers, que la priorité donnée de longue date à l'éloignement des étrangers ne justifiant pas d'un droit au séjour en France pèse également fortement sur l'activité de ces services.

287. Précisons à cet égard que, depuis plusieurs années, la France est, de loin, le pays européen qui notifie le plus d'obligations de quitter le territoire (OQTF). En 2024, 128 740 étrangers ressortissants de pays tiers faisaient l'objet d'une obligation de quitter le territoire, loin devant l'Espagne qui, arrivant au second rang, en comptait 62 930¹²⁷.

288. Or, la motivation des OQTF constitue une tâche chronophage et technique, de même que la défense contentieuse de la préfeture dans le cadre des recours en annulation visant ces mesures. Cette dernière activité mobilise d'autant plus

¹²⁵ CESEDA, art. L.432-4 et suiv. et R.432-3 et suiv. Voir aussi, code des relations entre le public et l'administration, art. L.241-2 : « [...] un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré. »

¹²⁶ Défenseur des droits, [règlement amiable RA-2022-073 du 18 mars 2022](#) relatif à l'absence de délivrance de récépissé et absence de décision statuant sur une demande de premier titre de séjour en qualité de conjoint de français, déposée il y a plus de deux ans.

¹²⁷ Source : Eurostat, [Ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire - données annuelles \(arrondies\)](#).

les services que le taux de recours contre les OQTF notifiées s'avère élevé, de l'ordre de 50 %¹²⁸.

289. Dans le contexte de saturation des guichets dédiés au séjour des étrangers et d'allongement des délais décrit tout au long de ce rapport, la politique de notification massive d'OQTF poursuivie par la France crée donc, au sein des préfectures, un besoin dissonant et néanmoins substantiel de moyens humains.

290. Des services dédiés¹²⁹ ont ainsi dû être mis en place, mobilisant des agents qui pourraient être affectés à l'instruction des demandes de titres de séjour.

291. Dans un rapport public thématique consacré à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière publié en janvier 2024, la Cour des comptes relève que : « *Parmi les agents préfectoraux affectés aux étrangers, l'éloignement mobilise environ 13 % des effectifs et le contentieux 8 %* »¹³⁰. Un cinquième des effectifs est donc *in fine* consacré à la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

292. Au regard de la forte activité contentieuse qu'elle génère, du taux significatif d'annulations juridictionnelles des OQTF notifiées¹³¹ et de leur très faible taux d'exécution¹³², l'efficacité d'une telle politique est régulièrement interrogée.

293. Pour autant, loin d'être repensée, elle est invariablement approfondie.

294. Ainsi, par une circulaire du 28 octobre 2024¹³³, le ministre de l'intérieur a notamment appelé les préfets à réexaminer les dossiers qui, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2024, n'avaient pu faire l'objet d'OQTF en raison des protections contre l'éloignement que cette loi a supprimées, afin de prendre les mesures désormais permises par le nouveau cadre légal. Il demandait aux préfets de lui rendre un rapport à ce sujet.

¹²⁸ A. Jacquemet-Gauché, « Entre intégration et exclusion des "étrangers" – l'approche du droit administratif français », *Revue générale du droit en ligne*, 2025, numéro 67589 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=67589).

¹²⁹ Le bureau des éloignements, chargé de la prise et du suivi des OQTF (y compris le placement en rétention et l'obtention de laissez-passer consulaires) et le bureau du contentieux des étrangers, chargé de la défense de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires (Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, Rapport public thématique, janvier 2024).

¹³⁰ Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, op. cit., p. 58.

¹³¹ 18% en 2022 selon la Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, op. cit., p. 65.

¹³² « *Structurellement bas, ce taux situe en France autour de 10% depuis plusieurs années* », Assemblée nationale, séance thématique de contrôle : « Les résultats de la politique d'éloignement des personnes placées sous OQTF », juin 2025. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/documents/cion_lois/117n813203444_document.pdf

¹³³ Circulaire NOR : INTK2428339J du 28 octobre 2024 relative au renforcement du pilotage de la politique migratoire.

295. Le ministre exige par ailleurs des préfets, via cette circulaire, qu'ils procèdent systématiquement au placement en rétention des personnes représentant une menace pour l'ordre public, et qu'ils fassent systématiquement appel des décisions de remise en liberté prises par le juge des libertés et de la détention.
296. Il demande également aux préfets d'échanger régulièrement avec les établissements pénitentiaires pour anticiper les fins de détention et placer en rétention dès leur sortie les personnes susceptibles d'être éloignées.
297. Dans la circulaire du 23 janvier 2025 relative à l'admission exceptionnelle au séjour – circulaire dite « Retailleau » mentionnée ci-avant –, le ministre demandait également aux préfets d'assortir tous les refus de séjour d'une OQTF.
298. Cette accumulation de priorités parfois difficilement compatibles entre elles, et d'injonctions faites aux agents travaillant dans les services des étrangers des préfectures, et notamment à ceux en charge du séjour, contribuent à brouiller le sens des missions de service public qui leur incombent, et à faire passer au second plan la première d'entre elle, à savoir garantir le droit au séjour des étrangers qui y sont éligibles.

3. Les freins organisationnels et techniques

299. Dans un contexte de saturation des services, le manque d'optimisation des procédures (i) et des outils techniques mis au service des agents (ii) contribue nécessairement à rallonger les délais de traitement des dossiers, au détriment des droits des usagers.
- i. La difficulté de rationaliser les procédures dans un contexte de saturation des services
300. Lorsque les services arrivent à saturation, *a fortiori* à l'occasion d'une augmentation significative de la charge de travail, il peut s'avérer nécessaire de repenser les procédures de traitement des demandes afin de les adapter, de corriger ce qui doit l'être et de les simplifier autant que possible.
301. Or, il est particulièrement difficile, dans ces périodes, de prendre le temps nécessaire à une analyse du fonctionnement du service et des procédures, de renoncer à du temps d'instruction pour travailler à dégager des solutions organisationnelles, puis à la mise en œuvre de celles-ci, qui nécessite parfois un temps d'adaptation non négligeable.
302. Dans ce contexte, plusieurs préfectures ont fait état, dans leur réponse à l'enquête du Défenseur des droits, de missions d'appui dont elles ont pu bénéficier de la part de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la DGEF.

303. Dans son courrier du 15 juin 2016, le ministre de l'intérieur a indiqué à la Défenseure des droits qu'une cinquantaine de « missions d'appui et de conseil » (MAC) ont été réalisées depuis 2022, et que leur nombre a été particulièrement élevé en 2025 puisque 14 missions ont été réalisées sur 24 sites distincts¹³⁴. Il a été souligné que « *Ces missions permettent d'analyser de manière approfondie, sur site, le fonctionnement et l'organisation des services, afin de recenser les principales difficultés rencontrées ainsi que les leviers d'amélioration, en matière d'organisation, de pilotage de l'activité et de sécurisation des processus de décision.* »
304. Si le Défenseur des droits ne dispose pas de visibilité sur les avancées qui ont pu résulter de telles missions d'appui, il est certain que de telles aides extérieures peuvent utilement participer à répondre à la difficulté de revoir des pratiques et procédures en temps de crise.
305. À défaut de refonte substantielle de leurs procédures et face à l'urgence d'agir sur les délais, les préfectures mettent généralement en œuvre – si tant est que l'administration dispose du budget nécessaire – des stratégies de déstockage passant essentiellement par une sur-mobilisation de la ressource humaine : appel à des agents en contrat temporaire en renfort, mobilisation d'agents d'autres services de la préfecture en appui, rémunération d'heures supplémentaires via la mise en place de samedis travaillés ou l'ouverture de certaines services sur des plages horaires étendues, etc.
306. Or, si ces mesures permettent effectivement de s'attaquer au stock ou de faire face à des surcroûts d'activité ponctuels tels que ceux subis, dans certains départements, en 2020 et 2021 du fait du Brexit, ou au premier semestre 2022 à l'occasion du début de la mise en œuvre du mécanisme de protection temporaire, elles apparaissent en revanche moins pertinentes lorsqu'il s'agit de répondre à la saturation durable des services concernés.
307. Ainsi, faute de modification plus profonde des méthodes de travail, les stocks sont voués à se reconstituer à plus ou moins court terme, comme cela a pu être le cas dans un certain nombre de préfectures.
308. Face à un tel contexte de saturation des services, il pourrait s'avérer nécessaire, par exemple, d'interroger les raisons d'être des différents niveaux de validation. Des échanges que le Défenseur des droits peut avoir avec certaines préfectures, il ressort notamment que, lorsque des faits de corruption sont mis au jour dans un service, l'une des réactions classiques consiste à ajouter des niveaux supplémentaires de validation. Or, de telles mesures pèsent immanquablement sur les délais de traitement. Arrive donc un moment

¹³⁴ Certaines missions peuvent porter sur une préfecture et/ou une ou plusieurs sous-préfectures d'un même département.

où, comme les préfets le reconnaissent, il peut être nécessaire de les réinterroger, ou d'y substituer d'autres garde-fous moins chronophages.

309. De même, le choix fait par la grande majorité des préfetures de ne plus recevoir les usagers que sur rendez-vous pour la plupart des démarches liées au séjour, si ce n'est toutes, doit pouvoir être questionné. S'il permet certes aux services de conserver la main sur la régulation des flux, il présente également un certain nombre d'inconvénients : le fait pour la préfecture d'attribuer elle-même les créneaux de rendez-vous dans un souci de priorisation des situations et de lutte contre la captation et la revente de ces rendez-vous induit en effet une charge de travail supplémentaire, qui se trouve accrue lorsque les personnes ne reçoivent pas les convocations, ne les consultent pas en temps et en heure, ne sont pas disponibles le jour du rendez-vous, *etc.*
310. Certaines préfetures ont ainsi fait le choix de revenir à un système d'accueil sans rendez-vous pour certains types de situations telles que des renouvellements urgents de récépissés arrivant à terme – c'est notamment le cas en Moselle – ou la délivrance des titres de séjour – c'est par exemple la décision qui a été prise en Seine-Saint-Denis, en Moselle ou encore dans la Manche¹³⁵.
311. Or, malgré les résultats probants de ces expériences, il semble qu'elles soient très peu reproduites, y compris dans les préfetures de départements proches et dont le volume d'activité est comparable.
312. Enfin, dans sa réponse au Défenseur des droits de septembre 2024, le ministre, de même que plusieurs préfetures à sa suite, ont fait mention, parmi les leviers d'amélioration identifiés d'un point de vue organisationnel, de l'expérimentation de « l'instruction à 360° » des demandes de titres de séjour.
313. Cette modalité d'examen prévue à titre expérimental par l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 consiste pour la préfecture, lorsque le rejet d'une demande est envisagé, à examiner l'ensemble de la situation de la personne pour déterminer si elle ne serait pas éligible à un droit au séjour sur un autre fondement que celui invoqué.
314. L'expérimentation a été menée dans le Calvados, l'Eure, la Manche, l'Orne et la Seine-Maritime sur le fondement d'un arrêté du 13 mai 2024¹³⁶ et a pris fin au 31 décembre 2025. Elle se poursuit désormais uniquement dans le

¹³⁵ La préfecture de la Manche précise au Défenseur des droits que la remise des titres sans rendez-vous faisait partie des recommandations formulées à l'issue d'une mission d'appui et de conseil de la DGEF.

¹³⁶ [Arrêté du 13 mai 2024 fixant le périmètre géographique de l'expérimentation prévue à l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.](#)

département de La Réunion, en vertu d'un arrêté du 6 octobre 2024 ayant modifié l'arrêté susmentionné.

315. À ce jour, le ministère de l'intérieur n'a toutefois pas communiqué sur le bilan de l'expérimentation menée en Normandie.

ii. Des outils qui n'ont pas joué leur rôle

316. Le Défenseur des droits observe que, face à l'augmentation de la charge de travail des services instructeurs, et faute de mesures fortes visant à renforcer substantiellement et durablement les effectifs, l'accent a souvent été mis sur les solutions technologiques.

317. À cet égard, le Défenseur des droits ne conteste évidemment pas le fait que les outils informatiques puissent permettre de gagner en productivité et de rendre un service de meilleure qualité aux usagers. Il va par ailleurs de soi que les outils existants peuvent souvent être améliorés, que d'autres pourraient utilement être incorporés dans les processus de travail, et qu'il est possible d'en développer de nouveaux. Néanmoins, le Défenseur des droits demeure convaincu que ces outils, aussi performants soient-ils, ne peuvent intégralement pallier le sous-effectif chronique.

318. Par ailleurs, comme le montre l'exemple de l'outil d'envoi de SMS mentionné précédemment, certaines solutions visant à automatiser des processus engendrent de nouvelles atteintes aux droits.

319. Ainsi que le Défenseur des droits l'a largement souligné dans le cadre de son rapport sur l'ANEF, le déploiement de ce téléservice, qui devait permettre aux services instructeurs de gagner en productivité au point que la délivrance d'un document provisoire de séjour ne serait plus systématiquement nécessaire, s'est plutôt avéré être un frein à l'instruction des demandes, notamment en raison de ses insuffisances et des nombreux problèmes techniques qui l'affectent encore, plus de 5 ans après le début de son déploiement à destination des étudiants.

320. Près de la moitié des préfectures interrogées par le Défenseur des droits font ce constat, tandis que quasiment aucune d'entre elles ne mentionne l'ANEF comme un levier ayant permis de réduire les délais d'instruction, étant rappelé que les réponses des préfectures sont parvenues au Défenseur des droits entre septembre 2024 et avril 2025.

321. Dans de nombreuses réponses, il est souligné que la difficulté tient pour partie à la coexistence de deux procédures – dépôt sur l'ANEF et hors ANEF – et de deux systèmes d'information – ANEF et AGDREF.

322. Dans son courrier adressé à la Défenseure des droits le 15 juin 2026, le ministre de l'intérieur a indiqué d'ailleurs que les travaux visant au décommissionnement d'AGDREF se poursuivaient.

323. Enfin, plusieurs préfectures font également état de la charge représentée par l'adaptation à ce nouvel outil, dont elles n'ont pas encore tiré les bénéfices.

324. Un préfet précise, par exemple :

« Depuis septembre 2020, le déploiement progressif de l'ANEF a engendré une charge de travail supplémentaire pour les services ainsi qu'une complexité accrue pour les usagers. En dépit de la communication réalisée sur le site internet de la préfecture, la coexistence de démarches dématérialisées et de démarches par voie postale peut en effet se traduire par manque de lisibilité des procédures pour les usagers. En outre, le déploiement des téléprocédures s'est souvent accompagné de dysfonctionnements, venant ralentir le dépôt et le traitement des dossiers. »

325. Une préfecture précise quant à elle, dans un courrier adressé au Défenseur des droits au mois de janvier 2025, que *« l'outil rencontre plusieurs bugs techniques qui empêchent le traitement des demandes. »* Elle indique que les agents doivent *« souvent revenir plusieurs fois sur une seule demande pour pouvoir instruire et valider »* du fait de messages d'erreurs réguliers du type : *« une erreur est survenue, veuillez réessayer ultérieurement »*. Elle relève également les lenteurs de l'outil.

326. La préfecture insiste par ailleurs sur le fait que *« le manque de souplesse de l'application induit aussi des délais d'instruction rallongés (les usagers se trompent régulièrement de démarches ou ne répondent pas aux demandes de compléments car ils ne comprennent pas les demandes ou ne savent pas comment faire. Les demandes sont alors clôturées automatiquement et les usagers doivent tout recommencer, le service ne pouvant pas de lui-même reprendre la main sur une demande clôturée ou changer le motif de la demande) »*.

327. Ce manque de souplesse concerne également les processus de validation. La préfecture explique ainsi qu'à la différence d'AGDREF qui permettait aux encadrants de valider un dossier *« sous réserve de B2 »* afin que le titre de séjour puisse être mis en production dès le retour de l'extrait de casier judiciaire, l'ANEF ne permet plus cette validation sous réserve. De ce fait, les dossiers restent en suspens chez les agents instructeurs dans l'attente de l'extrait de casier judiciaire, et un *« goulot d'étranglement »* se forme ensuite au niveau de l'encadrement.

328. À ce stade, l'ANEF ne semble donc pas encore avoir joué son rôle facilitateur tant au niveau des usagers que des services instructeurs, et les gains de productivité escomptés ne pourront avoir lieu qu'au prix de nouvelles modifications substantielles de l'outil. Le Défenseur des droits continue de suivre avec la plus grande attention ces évolutions.

IV. Les solutions préconisées

329. Si l'amélioration de la situation nécessite inévitablement un renfort des effectifs des services en charge du séjour des étrangers (3.), parallèlement, des solutions aussi bien juridiques (1.) que techniques (2.) mériteraient d'être mises en œuvre pour réduire la charge qui pèse sur les services et améliorer le service rendu aux usagers.

1. Un cadre juridique qui doit protéger les usagers et rationaliser l'instruction

330. Constatant que les usagers font l'objet de trop nombreuses atteintes aux droits du fait de l'ineffectivité des procédures de dépôt des demandes, puis de contrôle, et que de ces atteintes peuvent résulter des ruptures de droits ayant parfois des conséquences lourdes et à long terme, la Défenseure des droits estime nécessaire de renforcer les garanties procédurales à leur endroit, y compris pour réparer les dommages subis (i.). Ces garanties doivent être complétées par des critères d'examen clairs des demandes, au bénéfice des usagers, mais également des agents instructeurs (ii.). Enfin, faire évoluer le cadre juridique dans le sens d'une pérennisation du droit au séjour permettrait de sécuriser la situation administrative des usagers tout en réduisant significativement la charge de travail des agents (iii.).

i. La nécessité de meilleures garanties procédurales

a. Pour sécuriser l'enregistrement des demandes

331. En premier lieu, la Défenseure des droits rappelle l'importance des recommandations formulées dans le cadre de son rapport sur l'ANEF rendu public en décembre 2024.

332. Elle considère toujours que garantir la possibilité à toute personne de déposer une demande par une voie non dématérialisée est une nécessité pour que personne ne soit privé de la possibilité de faire valoir ses droits.

333. Elle réaffirme également la nécessité de prendre des mesures pour garantir l'effectivité du droit à la solution de substitution pour les personnes rencontrant un blocage technique.

334. Par ailleurs, des mesures fortes s'imposent pour garantir l'effectivité du droit de déposer toute demande de titre de séjour ne relevant pas de l'ANEF au guichet de la préfecture ou de la sous-préfecture compétente, ou par voie postale, quatre ans après l'avis contentieux du Conseil d'État¹³⁷.
335. Par son instruction du 5 avril 2026¹³⁸, le ministre de l'intérieur a formellement rappelé cette obligation aux préfets. Jusqu'à cette instruction, qui n'a pas été publiée à ce jour, la Défenseure des droits n'avait pas connaissance de consignes formalisées en ce sens. Les questions des délais d'enregistrement et des demandes d'admission exceptionnelle au séjour n'y sont toutefois pas évoquées.
336. Ce dépôt, l'enregistrement de la demande qui doit s'ensuivre, et la délivrance d'un récépissé garantissant un droit au séjour lorsque le dossier est complet, doivent pouvoir intervenir dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle la personne entend déposer sa demande.
337. Au sujet de la complétude des demandes, la Défenseure des droits constate que l'article R.431-11 du CESEDA a été complété par un second alinéa aux termes duquel :
- « En cas de demande incomplète, les pièces justificatives et les informations manquantes doivent être demandées par l'administration et transmises par l'étranger dans un délai raisonnable. »*
338. Elle prend acte de cette évolution particulièrement bienvenue qui doit permettre aux usagers du service public du séjour des étrangers de bénéficier de garanties qui se rapprochent de celles dont jouissent les autres usagers en vertu des articles L.114-5 et suivants du CRPA et ainsi de ne plus faire l'objet de « refus guichet » lorsqu'une ou plusieurs pièces fait défaut. Pour que cette obligation qui pèse sur l'administration soit effective, il est par ailleurs nécessaire que la personne qui présente un dossier incomplet soit effectivement mise en mesure de transmettre ces pièces, y compris par une voie non dématérialisée.
339. Dans sa réponse à la Défenseure des droits en date du 15 juin 2026, le ministre de l'intérieur a rappelé qu'un nouveau guide de fonctionnement des services séjour avait été diffusé le 9 avril 2026 à l'ensemble des préfectures, comme cela avait été annoncé dans l'instruction du 5 avril 2026. Le ministre indique que ce guide *« comporte un ensemble de préconisations, qui visent pour l'essentiel à lutter contre le phénomène de "suradministration" »*.

¹³⁷ CE, sect., 3 juin 2022, nos 461694, 461695, 461922

¹³⁸ *Op. cit.*

340. La Défenseure des droits prend acte de cette action. N'ayant pas eu accès à ce guide, elle n'est pas en mesure de se prononcer sur les préconisations qui y figurent. Elle estime par ailleurs qu'il est nécessaire que certaines des consignes concernant le traitement des demandes soient portées à la connaissance des usagers dans un souci de transparence.

341. C'est pourquoi **la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de rappeler aux préfets, via une circulaire ayant vocation à être rendue publique :**

- **Qu'ils sont tenus de garantir l'effectivité d'une voie de dépôt au guichet ou par voie postale pour toute demande ne relevant pas de l'ANEF ;**
- **Qu'il est nécessaire de mettre à disposition des usagers, y compris sous forme physique lorsqu'ils se rendent en préfecture, une information claire et à jour sur ces voies de dépôt ;**
- **Que les demandes doivent pouvoir être enregistrées dans un délai raisonnable, qu'il convient de préciser, quelle que soit la situation administrative de la personne ;**
- **Que les procédures de pré dépôt doivent être proscrites dès lors qu'elles conduisent à différer de plusieurs semaines la date du dépôt ;**
- **Que la complétude des demandes doit, autant que faire se peut, être examinée à l'occasion du dépôt ;**
- **Les termes de l'alinéa 2 de l'article R.431-11 du CESEDA relatif aux demandes incomplètes, et les obligations qui en découlent ;**
- **Le fait qu'en vertu de l'article L.114-2 du CRPA, ils sont tenus, s'ils s'estiment incompétents, de transmettre la demande au préfet territorialement compétent et d'en aviser l'utilisateur¹³⁹;**
- **Que la délivrance à brève échéance d'un récépissé à l'occasion du dépôt d'une demande complète est de droit, y compris pour les personnes sollicitant une admission exceptionnelle au séjour ;**
- **Que les récépissés de renouvellement délivrés dans le cadre d'une demande de changement de statut mentionnent l'intitulé du nouveau titre demandé.**

¹³⁹ Voir par exemple : CAA, Paris, 18 mai 2026, N° 25PA05194

342. L'instruction du 5 avril 2026 a par ailleurs rappelé aux préfets qu'aucune demande de pièce non prévue par l'annexe 10 du CESEDA ne devait être faite aux usagers. La Défenseure des droits prend acte de cette consigne.
343. Dans son courrier du 15 juin 2026, le ministre de l'intérieur a évoqué la refonte complète de l'annexe 10, déjà mentionnée dans l'instruction du 5 avril, qui devrait être opérationnelle au 1^{er} juillet 2026 et aura vocation à renforcer la place de ce texte de nature réglementaire en tant que « *cadre de référence unique et opérationnel pour les usagers et les services* » et à limiter le nombre de dossiers incomplets. Le Défenseur des droits ne peut que partager cet objectif, et avait d'ailleurs formulé des recommandations en ce sens dès son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France de 2016¹⁴⁰.
344. **La Défenseure des droits recommande au gouvernement d'inclure dans ces listes, au titre des justificatifs de domicile qui peuvent être produits dans le cadre d'une demande de titre :**
- **Les attestations d'élection de domicile par un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) ou auprès d'un organisme agréé par le préfet du département.**
345. Le ministre de l'intérieur a également indiqué à la Défenseure des droits que son plan d'action prévoyait des dispositifs de formation qui s'adresseraient y compris aux secrétaires généraux compte-tenu de leur rôle essentiel de pilotage du service public des étrangers. La Défenseure des droits prend acte de cette mesure importante.
346. Concernant le pilotage de cette politique, la Défenseure des droits tient cependant à insister sur un sujet qui ne semble pas être évoqué dans ce plan, à savoir la mise en œuvre de la procédure « Dublin ».
347. En effet, si la hausse des demandes d'asile a pesé sur l'augmentation du nombre de premières demandes, ses répercussions sur la charge de travail des préfectures est en grande partie au choix du gouvernement de mettre en œuvre la procédure « Dublin ».
348. En effet, cette procédure conduit à sur-mobiliser les services de l'asile des préfectures – y compris du fait de la nécessité de recevoir à nouveau les personnes lorsque leur demande fait l'objet d'une requalification, ce qui est le cas de la plupart des personnes « dublinées » – pour des résultats très peu efficaces alors que les agents concernés pourraient utilement participer à l'accueil et à l'instruction des demandes de titres de séjour. C'est pourquoi, afin d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile concernés et d'éviter de surcharger inutilement les services préfectoraux, **la Défenseure**

¹⁴⁰ Op. cit.

des droits recommande d'évaluer les effets de la procédure « Dublin » sur la charge de travail des services préfectoraux et d'en tirer les conséquences.

b. Prévenir et réparer les effets des ruptures de droits

349. Du fait de l'allongement des délais d'instruction et du défaut de délivrance de documents provisoires en temps et en heure, de nombreuses personnes font face à des ruptures de droits qui peuvent avoir des répercussions à moyen, voire long terme.

350. La résolution du problème consiste logiquement, à titre principal, à raccourcir les délais et à s'assurer que les personnes soient systématiquement en possession d'un document provisoire valide, entre l'échéance de leur titre et la délivrance du suivant.

351. Mais des mesures d'ordre législatives pourraient également apporter des réponses à court terme à ces difficultés.

352. La Défenseure des droits recommande ainsi au gouvernement et au parlement :

- **De compléter l'article L.433-3 du CESEDA afin que l'ensemble des titres de séjour, y compris les cartes de séjour temporaires et pluriannuelles de moins de 4 ans, permettent de justifier de la régularité de son séjour pendant les 3 mois qui suivent leur date d'expiration et de conserver l'intégralité de ses droits sociaux ainsi que son droit d'exercer une activité professionnelle, dès lors que la personne justifie avoir demandé le renouvellement de son titre ;**
- **De faire figurer une mention rappelant cette disposition sur les titres concernés, afin que les tiers soient informés de la prorogation du droit au séjour ;**
- **D'introduire dans le CESEDA une disposition précisant que le droit au séjour et les droits sociaux qui en dépendent sont réputés n'avoir connu aucune interruption dès lors qu'il est fait droit à la demande de renouvellement, y compris si celle-ci prend la forme d'un changement de statut.**

353. La Défenseure des droits prend acte du fait que le ministre de l'intérieur a d'ores et déjà demandé à ses services d'étudier la possibilité de compléter l'article L.433-3 du CESEDA

354. Par ailleurs, la Défenseure des droits considère que pour rétablir la situation des personnes qui ont connu des ruptures de droits et corriger les effets de celles-ci, l'édition de titres de séjour ayant une date de début de validité bien

antérieure à leur mise en production n'est pas une solution adaptée. En effet, cette pratique conduit certaines préfectures à remettre aux usagers des titres déjà périmés ou en passe de l'être.

355. Elle recommande par conséquent au ministre de l'intérieur :

- De faire évoluer les systèmes informatiques pour permettre aux préfectures d'éditer des documents provisoires de séjour couvrant les périodes antérieures de ruptures de droits et de demander aux préfectures de faire débiter la validité des titres au jour de la décision favorable du préfet¹⁴¹ ;
- Et dans l'attente, de donner pour instruction aux préfectures de remettre aux usagers, sur demande au cours de l'instruction et systématiquement à l'occasion de la remise du titre, des attestations de régularité de séjour confirmant que la personne doit être considérée comme ayant été en séjour régulier durant l'intégralité de la période d'instruction de sa demande de renouvellement de titre de séjour, notamment au regard du maintien de ses droits sociaux ;

ii. Préciser les modalités et critères d'examen de certaines demandes

a. Pour que les phases de contrôles ne fragilisent pas la situation des usagers

356. Dans le cadre du présent rapport, l'accroissement des contrôles au cours des dernières années a été évoqué, ainsi que ses conséquences sur les délais d'instruction de certaines demandes, et sur les personnes concernées, lorsque celles-ci sont maintenues dans une situation administrative précaire pendant de très longues périodes.

357. Dans son instruction du 5 avril 2026, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de « *veiller à différencier le degré de contrôle des dossiers et les circuits internes de validation* ». Il ajoute : « *Il est de votre responsabilité d'identifier précisément les titres dont la validation doit être fortement contrôlée et ceux qui peuvent faire l'objet d'un contrôle moins approfondi.* »

358. Le ministre semble ainsi appeler les préfets à recentrer les contrôles sur certains dossiers et à les alléger pour ceux qui ne seraient pas considérés comme « *à risque* » en termes de fraude ou de menace pour l'ordre public.

¹⁴¹ C'est ce que préconisait la circulaire du 25 juin 2013 relative aux conditions de renouvellement des titres de séjour (NOR : INTV1316280C).

359. Il conviendra de suivre attentivement l'impact de ces consignes sur l'évolution des délais d'instruction, et notamment sur la part liée aux contrôles.

360. La Défenseure des droits considère néanmoins que les contrôles, s'ils se prolongent, ne doivent pas avoir des conséquences démesurées pour les usagers.

361. La Défenseure des droits recommande en ce sens au ministre de l'intérieur :

- **De déterminer un délai au-delà duquel, si les contrôles ne sont pas achevés, il convient pour les préfectures de procéder à la délivrance du titre demandé, quitte à faire par la suite usage des dispositions¹⁴² permettant de procéder à un retrait de titre si les résultats des vérifications opérées le justifient. Dans le cadre d'un renouvellement de titre, les contrôles ayant a priori déjà été réalisés, la Défenseure des droits recommande que ce délai soit réduit au strict minimum ;**
- **À défaut, de demander aux préfets de délivrer des documents provisoires de 6 mois aux personnes dont l'instruction de la demande se prolonge, afin de les prémunir contre les ruptures de droits et leur permettre, le cas échéant, de rechercher un emploi.**

362. La Défenseure des droits recommande également de :

- **Poursuivre les missions d'appui réalisées par la DITP et la DGEF, notamment pour aider les préfectures à rationaliser leurs procédures de validation.**

b. L'admission exceptionnelle au séjour

363. Outre les difficultés, et parfois les délais considérables, auxquels sont confrontées les personnes en amont du dépôt de leur demande d'admission exceptionnelle au séjour, l'instruction de ces demandes en tant que telle est généralement particulièrement longue.

364. Cela tient pour partie au fait qu'il est plus compliqué pour les agents d'instruire des demandes dont les critères d'examen ne sont pas clairement définis.

365. Si le dispositif repose sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par les préfets, il n'en demeure pas moins que le ministère de l'intérieur a vocation à donner des lignes directrices pour les guider dans la mise en œuvre de ce pouvoir, et garantir l'égal traitement des demandes sur l'ensemble du territoire.

¹⁴² Articles L.241-2 du CRPA et R.432-3 du CESEDA.

366. Or, si la circulaire dite « Retailleau » du 23 janvier 2025¹⁴³ a apporté des précisions sur les critères à prendre en compte pour instruire les demandes de régularisation par le travail dans les métiers en tension (article L.435-4 du CESEDA), elle a également abrogé la circulaire dite « Valls » du 28 novembre 2012¹⁴⁴, y compris les développements concernant la régularisation au titre de la vie privée et familiale ou de motifs humanitaires, ainsi que sur l'admission exceptionnelle au séjour au titre du travail de façon générale (L.435-1), sans pour autant y substituer des indications équivalentes pour apprécier et traiter ces demandes.

367. De ce fait, les préfectures semblent être en difficulté pour instruire ces demandes, et les personnes ne savent plus dans quelles circonstances les préfectures seraient susceptibles de faire droit à leur demande de régularisation lorsque celle-ci n'entre pas dans le cadre de l'article L.435-4 du CESEDA.

368. C'est pourquoi, **la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de prendre une nouvelle circulaire générale relative à l'admission exceptionnelle au séjour et à la régularisation au titre de la vie privée et familiale, et de la publier, pour :**

- **Guider les préfectures dans l'instruction de ces demandes ;**
- **Rappeler la distinction entre admission exceptionnelle au séjour et régularisation de plein droit sur le fondement de l'article L.423-23 du CESEDA ;**
- **Rappeler les grands principes dégagés par la jurisprudence en la matière.**

c. Le plein droit

369. Dans la même perspective, définir des critères clairs d'examen de certaines demandes relevant de la vie privée et familiale pourrait favoriser l'exercice de leurs droits par les usagers et simplifier le travail d'instruction des préfectures.

370. C'est notamment le cas des demandes de carte de séjour portant la mention « vie privée et familiale » émanant de personnes en situation régulière pacsées ou vivant en concubinage avec un ressortissant français qui, à la différence

¹⁴³ Circulaire du 23 janvier 2025 portant *Orientations générales relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévue aux articles L.435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, Ministère de l'intérieur, NOR: INTK2435521J.

¹⁴⁴ Circulaire du 28 novembre 2012 *relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière*, Ministère de l'intérieur, NOR : INTK1229185C.

des personnes mariées, ne relèvent pas d'une catégorie particulière mais de l'article L.423-23 (« liens personnels et familiaux »).

371. La Défenseure des droits recommande donc :

- **D'introduire dans le CESEDA un ou plusieurs articles comportant des critères clairs d'admission au séjour au titre d'un concubinage ou d'un pacs avec un ressortissant français.**

iii. La pérennisation du droit au séjour

372. La délivrance de titres de séjour de plus longue durée est un levier important pour réduire la précarité administrative des usagers et désengorger les services en charge du séjour des étrangers.

373. Pourtant, les dernières réformes, en réhaussant les exigences en matière de maîtrise de la langue et en y adjoignant un examen civique ardu, ont rendu plus complexe l'accès aux cartes pluriannuelles et aux cartes de résident. En outre, le déploiement tardif de la réforme n'a fait qu'accentuer le phénomène en empêchant les personnes concernées de préparer l'examen civique et de le passer avant l'entrée en vigueur de la réforme.

374. Par ailleurs, compte-tenu de la mise en place de l'examen civique, l'existence de la procédure par laquelle le préfet doit solliciter l'avis du maire sur l'intégration de la personne qui peut prétendre à une première délivrance de carte de résident ne se justifie plus. Cet examen de l'intégration par le maire ne semble d'ailleurs faire l'objet d'aucun encadrement, ce qui peut donner lieu à des pratiques locales particulièrement disparates voire pour certaines arbitraires, comme la Défenseure des droits a pu le constater récemment.

375. Enfin, le fait que les formulaires de demande ne prévoient que rarement des encarts permettant spécifiquement de demander le bénéfice d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident en renouvellement d'un titre ne favorise pas l'examen des demandes sous ce prisme.

376. La Défenseure des droits recommande :

- **D'ajouter aux formulaires de demandes de renouvellement des champs dédiés aux demandes de cartes pluriannuelles et de cartes de résident, incluant les pièces nécessaires à l'examen de ces demandes ;**
- **De mettre en place une procédure dédiée aux demandes anticipées de cartes de résident par les détenteurs de cartes de séjour pluriannuelles afin d'assurer la pleine effectivité du droit prévu par l'article R.431-6 du CESEDA ;**

- De notifier à l'usager un refus motivé assorti des voies et délais de recours lorsqu'un titre de séjour de durée plus courte que celui demandé est délivré ;
- De revenir sur l'augmentation des exigences linguistiques résultant de la loi du 26 janvier 2024 ;
- De renforcer la dotation de l'OFII concernant les formations linguistiques et civiques afin que toutes les personnes puissent en bénéficier sans délai et à la hauteur de leurs besoins ;
- De revoir les modalités de contrôle de l'intégration républicaine dans la perspective d'une première délivrance de carte pluriannuelle afin que celles-ci ne conduisent pas à différer massivement l'accès à ce titre, et par conséquent à accroître la charge de travail des services instructeurs ;
- D'adapter le niveau de l'examen civique pour les personnes sollicitant une carte de résident pour le rendre plus accessible ;
- De fixer par arrêté le tarif des examens et certifications et de prévoir un fond permettant aux personnes en difficulté financière de passer ces examens ;
- D'évaluer l'opportunité du maintien de la procédure de demande d'avis au maire prévue à l'article L.413-7 alinéa 2 du CESEDA, au regard de l'introduction dans le CESEDA de l'examen civique qui semble avoir le même objet ;
- Dans l'hypothèse du maintien de cette procédure, l'encadrer strictement pour s'assurer que les questions posées correspondent à des exigences définies au niveau national et limiter les risques d'arbitraire, et prévoir que l'avis motivé comportant la liste des questions posées et des réponses apportées soit soumis à l'usager afin que celui-ci puisse faire part de ses observations auprès du préfet avant que ce dernier se prononce.

377. De façon plus générale, la Défenseure des droits recommande d'examiner l'opportunité :

- D'inviter les préfetures à ne pas délivrer d'autorisations provisoires de séjour d'une durée inférieure à six mois et d'examiner, au plus tard à compter du renouvellement de celles-ci, la délivrance d'une carte de séjour temporaire ;
- De porter la durée des cartes de séjour temporaire à deux ans.

378. La Défenseure des droits prend d'ailleurs acte du fait que, dans son courrier du 15 juin 2026, le ministre de l'intérieur lui a indiqué avoir demandé à ses services d'étudier la possibilité d'allonger la durée de validité de certains titres de séjour de longue durée.

2. Les solutions techniques et organisationnelles

379. De façon générale, la Défenseure des droits constate que des solutions trouvées par des préfectures à des difficultés rencontrées par nombre d'entre-elles sont trop peu diffusées.

380. **Elle recommande par conséquent de développer un protocole permettant de favoriser la diffusion rapide des bonnes pratiques.**

381. Le droit du séjour des étrangers ayant vocation à appréhender des expériences de vie particulièrement diverses et complexes, le service public qui le garantit ne peut faire l'économie d'une certaine souplesse dans les procédures qu'il impose, afin de garantir les aménagements nécessaires à l'exercice des droits des publics les plus vulnérables (i.). À rebours de la logique qui a prévalu pendant plusieurs années, la Défenseure des droits considère qu'il est également nécessaire, pour garantir les droits de l'ensemble des usagers mais aussi, parfois, par souci d'efficacité, de repositionner l'accueil des usagers au centre du dispositif (ii.). Cela n'est pas incompatible avec le fait de tirer parti des avancées permises par la dématérialisation via l'ANEF (iii.). La Défenseure des droits estime cependant nécessaire de formuler certaines recommandations au regard des nombreux risques induits par les projets de recours aux systèmes algorithmiques et d'intelligence artificielle (iv.).

i. Le nécessaire aménagement des procédures pour certains publics

382. Il est nécessaire de permettre à toutes les personnes dont la situation ne relève pas de l'ANEF et qui ne peuvent se déplacer – personnes âgées isolées dépourvues de moyen de transport, personnes dont la maladie ou le handicap entrave les déplacements, personnes détenues – de déposer une demande de titre de séjour si elles le souhaitent.

383. **La Défenseure des droits recommande donc au ministre de l'intérieur de demander aux préfets de :**

- **Prévoir une modalité de dépôt à distance, dématérialisée ou par voie postale, pour l'ensemble des personnes qui ne peuvent se rendre en préfecture ;**
- **Passer des protocoles avec les établissements pénitentiaires ou d'actualiser ceux qui le nécessiteraient.**

384. Cet aménagement des procédures de dépôt n'est toutefois pas suffisant et doit également concerner la remise des documents provisoires de séjour et des titres de séjour.

385. **La Défenseure des droits recommande donc également au ministre de l'intérieur :**

- **Mettre en place des procédures sécurisées permettant de remettre des documents de séjour aux personnes ne pouvant se rendre en préfecture (via un mandataire, le greffe de la juridiction ou un agent se déplaçant sur site pour les personnes détenues...).**

386. Enfin, pour la précarité économique des usagers ne les empêchent pas de jouir de leur droit au séjour et le cas échéant de travailler, **la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de demander aux préfets, par voie de circulaire :**

- **De permettre aux personnes impécunieuses de prendre possession de leur titre en bénéficiant d'un échelonnement du paiement de la taxes de séjour due.**

ii. **Le rôle déterminant de l'accueil des usagers**

387. Alors que le droit du séjour s'est drastiquement complexifié, les usagers ont, dans de nombreuses préfectures, un accès de plus en plus limité aux guichets, en particulier lorsqu'ils souhaitent uniquement bénéficier d'informations et d'un accompagnement.

388. La mise en place des points d'accueil numérique a pour partie vocation à répondre à ce besoin, mais la Défenseure des droits a déjà eu l'occasion d'établir que ces services avaient besoin d'être renforcés, tant en termes d'effectifs que de compétence. De surcroît, leur vocation première est la médiation numérique, et ils sont généralement exclusivement ouverts aux personnes dont les démarches relèvent de l'ANEF.

389. Pourtant, le besoin d'information et d'accompagnement des usagers n'a jamais été aussi important. Il se reporte dès lors sur les travailleurs sociaux, qui ne sont pas en capacité de faire face à l'ampleur des besoins, les avocats, ainsi que sur des associations, et donc très largement sur l'engagement bénévole.

390. Face à ce manque d'accompagnement, des sociétés commerciales se sont également créées. Faute d'encadrement de ces activités, aucune garantie n'existe quant à la formation de leurs employés, et les tarifs pratiqués sont souvent peu transparents et peuvent s'avérer très élevés, dépassant ceux pratiqués par les avocats spécialisés.

391. Au-delà du premier accueil des usagers, les agents de guichets ont également un rôle à jouer pour accompagner l'enregistrement des demandes des personnes dont la situation individuelle nécessite une prise en compte spécifique (difficultés objectives à fournir certaines pièces, vulnérabilité particulière...).

392. Les services d'accueil peuvent enfin être un outil important au service de la gestion des situations urgentes.

393. La Défenseure des droits recommande donc au ministre de demander aux préfets :

- **De repositionner les services d'accueil des préfectures sur les missions d'information et accompagnement des usagers, y compris dans le cadre des points d'accueil numérique, en procédant aux renforcements nécessaires de ces services ;**
- **De permettre aux usagers, sur certains créneaux horaires, d'accéder au guichet sans rendez-vous, notamment pour solliciter la délivrance d'un document provisoire de séjour en cas de rupture de droits imminente ou actuelle ;**
- **Là où les prises d'empreintes ou remises de titres connaissent des retards, de permettre aux usagers de se présenter sans rendez-vous pour accomplir ces formalités.**

394. Au sujet des empreintes biométriques, la Défenseure des droits relève que le ministre de l'intérieur a récemment décidé de porter leur durée de validité de 5 à 10 ans afin de limiter les rendez-vous en préfecture pour ce motif.

395. La Défenseure des droits recommande également :

- **De compléter l'arrêté du 1^{er} août 2023 concernant les conditions de recours à la solution de substitution des usagers de l'ANEF dans le sens de ses précédentes recommandations et des instructions figurant dans la circulaire du 4 août 2023 ;**
- **Dans l'attente, de rendre publique cette circulaire.**

396. La Défenseure des droits recommande par ailleurs de faire évoluer l'outil mis à disposition des préfectures pour informer les usagers de la disponibilité de leur titre de séjour afin qu'il permette :

- **À toutes les personnes de recevoir les SMS d'alerte quel que soit leur opérateur téléphonique ;**
- **D'adresser simultanément des alertes par SMS et par courriel, ainsi que par courrier lorsque la personne en a fait la demande.**

397. La Défenseure des droits relève que le ministre de l'intérieur indique que son plan d'action comporte « *des mesures visant à repenser l'accompagnement "de bout-en-bout" de l'usager en structurant d'avantage et en clarifiant le parcours "usagers" »*. Elle prend acte de ce projet qui pourrait permettre, s'il est mené à terme et accompagné de moyens suffisants, permettre de redonner tout son sens à la mission de service public des services en charge du séjour des étrangers.

398. **La Défenseure des droits recommande enfin :**

- **De légiférer sur les activités commerciales d'accompagnement des ressortissants étrangers dans leurs démarches relatives au séjour afin de les encadrer.**

iii. **Tirer parti de l'ANEF pour sécuriser la situation des usagers**

399. Dans le cadre de son rapport relatif à l'ANEF, la Défenseure des droits recommandait au ministre de l'intérieur d'automatiser le renouvellement des attestations de prolongation d'instruction.

400. Dans son instruction du 5 avril 2026, le ministre a annoncé la mise en œuvre de cette mesure à bref délai, pour les 12 premiers mois d'instruction d'une demande. Dans son courrier du 15 juin 2026, le ministre précise que ce dispositif est opérationnel depuis le 4 mai¹⁴⁵, qu'il s'applique à l'ensemble des procédures (premières demandes, renouvellements et changements de statut) et à tous les titres à l'exception de ceux délivrés aux BPI, « *qui bénéficient déjà de dispositifs simplifiés* »¹⁴⁶.

401. La Défenseure des droits salue cette mesure qui devrait permettre, dès qu'elle sera opérationnelle, d'améliorer grandement la situation des usagers de l'ANEF qui verront leur situation administrative sécurisée à compter de la première délivrance d'une API et ne seront par conséquent plus soumis au stress inhérent à l'échéance prochaine d'un document de séjour.

402. Le ministre indique que cette évolution a pour objectifs de mettre fin aux ruptures de droits résultant du renouvellement tardif des API et de « *redéployer sur des missions d'instruction le temps consacré actuellement au renouvellement manuel des attestations et au traitement des interventions.* »

¹⁴⁵ Il semble ressortir des échanges que les services du Défenseur des droits ont eus avec certaines préfectures que les demandes déposées avant l'implémentation du dispositif ne bénéficieraient pas, pour des raisons techniques, de cette automaticité.

¹⁴⁶ Les articles R.431-15-3 et 4 du CESEDA prévoient qu'une API d'une durée de 6 mois est délivrée aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire dès le dépôt en ligne de leur demande. Cette délivrance n'est subordonnée à aucune mesure d'instruction.

403. La Défenseure des droits recommandait également au ministre modifier l'ANEF afin d'en faire un outil de priorisation performant au service des agents instructeurs.
404. Or, des échanges que la Défenseure des droits a récemment eus avec des préfètes et préfets, ainsi que des explications produites par le ministère de l'intérieur dans le cadre du contentieux ayant donné lieu à la décision du Conseil d'État du 5 mai 2026, il ressort que le système d'information permet désormais aux agents instructeurs d'identifier immédiatement l'ensemble des usagers dont le document de séjour arrive prochainement à échéance, et ainsi de procéder en urgence à la délivrance d'une API.
405. La première délivrance d'une API nécessite toutefois d'examiner la complétude du dossier de la personne.
406. Dans son courrier adressé à la Défenseure des droits le 15 juin 2026, le ministre a précisé par ailleurs que le dispositif de réaffectation aléatoire des dossiers traités via l'ANEF a été modifié pour limiter le phénomène sur administration qu'il induisait. Jusqu'à récemment, lorsqu'un agent sollicitait de l'usager des éléments complémentaires, le dossier était automatiquement transmis par le système informatique à un autre agent au moment de la réception des documents demandés. Ce choix de conception du système, qui visait à limiter au maximum les risques de fraude interne, avait semble-t-il un impact très négatif sur les délais d'instruction puisqu'elle interdisait le traitement de bout-en-bout d'un dossier par un même agent.
407. Le ministre a souligné également que la coexistence des deux systèmes d'information (AGDREF et ANEF) constituait la première source d'anomalies de l'ANEF. Le décommissionnement complet d'AGDREF, dont la date n'est pas encore connue, devrait donc logiquement permettre d'améliorer significativement le fonctionnement de l'ANEF.

iv. Le recours aux systèmes algorithmiques et d'intelligence artificielle

408. Dans l'instruction du 5 avril 2026 mentionnée précédemment, le ministre de l'intérieur a récemment annoncé que les préfectures auraient recours à des intelligences artificielles pour contrôler les pièces justificatives téléversées sur l'ANEF.
409. L'instruction évoque également la prochaine expérimentation du recours à un agent conversationnel pour répondre en plusieurs langues aux questions des usagers sur le cadre réglementaire du droit au séjour.
410. Enfin, dans son courrier adressé à la Défenseure des droits le 13 avril 2026 pour présenter le plan d'action évoqué dans l'instruction du 5 avril 2026, le ministre de l'intérieur mentionne également l'usage de logiciels de gestion des sollicitations usagers.

411. La Défenseure des droits prend acte de ces projets mais estime nécessaire de formuler certaines recommandations afin que ces solutions technologiques ne portent pas atteinte aux droits des usagers.
412. Elle rappelle en premier lieu qu'il est nécessaire de choisir l'outil le plus adapté présentant le moins de risques possibles pour les droits des usagers, comme l'impose le principe de proportionnalité. Pour ce faire, il convient de déterminer si un système algorithmique pourrait suffire à remplir l'office qui est attendu, ou si un système d'IA est nécessaire pour répondre aux besoins identifiés.
413. Les logiciels de gestion des sollicitations ne nécessitent aucun système d'IA pour remplir leur office premier. De même, des agents conversationnels algorithmiques peuvent être à même d'apporter un premier niveau de renseignement aux usagers, si tant est qu'ils soient correctement paramétrés et mis à jour.
414. Le Défenseur des droits relève que ceux qui ont été expérimentés par certaines préfectures semblent montrer des limites importantes, certaines des réponses étant manifestement erronées (orientations vers des formulaires inexistants, vers des démarches ne correspondant pas à la catégorie de titre de séjour à solliciter...). Il en va de même du système d'intelligence artificiel employé pour générer certaines réponses aux usagers sur la plateforme Services Publics+¹⁴⁷ qui produit régulièrement des réponses sans rapport avec la problématique évoquée.
415. La Défenseure des droits considère qu'un agent conversationnel ne peut se substituer à une personne pour délivrer une information qualitative, et que l'investissement dans de telles solutions ne peut se faire au détriment des points d'accueil numériques et des services préfectoraux dédiés aux renseignements des usagers qui ont besoin d'être renforcés.
416. Automatiser pour partie la vérification des pièces produites à l'appui d'une demande de titre de séjour semble présenter des enjeux plus importants. Selon les motifs invoqués dans l'instruction du 5 avril dernier, cela permettrait aux préfectures de constater plus rapidement la complétude de certains dossiers, et ainsi d'être en mesure de procéder à une première délivrance de document provisoire de séjour à bref délai pour éviter toute rupture de droit. Mais le choix des technologies, le caractère sensible des informations à traiter et les risques de biais inhérents à l'usage de systèmes algorithmiques ou d'IA pour la prise de décisions créatrices de droits peut engendrer des atteintes massives aux droits des usagers.

¹⁴⁷ Certaines [réponses de l'administration](#) sont suivies d'une mention indiquant : « Cette réponse a été générée par une IA à x % et vérifiée par un agent. ».

417. En l'occurrence, le ministre de l'intérieur indique clairement avoir fait le choix d'un système d'IA pour assister les services préfectoraux dans cette tâche. Il convient dès lors de rappeler le cadre légal dans lequel s'inscrivent ces outils et les obligations qui incombent à l'administration.

418. De tels outils devront tout d'abord être conformes aux dispositions du CRPA, et respecter notamment l'obligation de motivation des décisions administratives (articles L211-1 à L211-4 du CRPA), l'obligation de mention des voies et délais de recours dans les décisions (article L412-3 du CRPA), mais surtout l'obligation de transparence des outils algorithmiques. Pour ce faire, les services du ministère de l'Intérieur sont tenus :

- D'intégrer dans les décisions adressées aux usagers la mention explicite que ladite décision a été prise sur le fondement d'un algorithme ;
- De communiquer sous forme intelligible, si l'utilisateur en fait la demande, les informations relatives au traitement algorithmique¹⁴⁸ ;
- D'informer de manière générale sur le recours à ces outils via une publication en ligne sur leur site internet ;
- De publier le code source et permettre d'y accéder via une demande « Cada » ;

419. Par ailleurs, au regard de la législation européenne, les outils envisagés par le ministère de l'intérieur relèvent des « systèmes d'IA [intelligence artificielle] à haut risque »¹⁴⁹, ce qui implique des obligations supplémentaires comme celle d'analyser avant leur déploiement l'impact des outils sur les droits fondamentaux, assurer un système de gestion des risques, contrôler la qualité des données, respecter la transparence et fournir l'information aux utilisateurs, prévoir une surveillance humaine, ou encore garantir la précision, la robustesse, la conformité et la sécurité du système ainsi que les actions correctrices nécessaires. La Défenseure des droits souligne le risque de biais discriminatoires du système – notamment en fonction du genre, de la situation

¹⁴⁸ Ces informations sont de quatre ordres : le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique, les données traitées et leurs sources, les paramètres de traitement et leur pondération, et les opérations effectuées par le traitement.

¹⁴⁹ Certains systèmes d'IA et notamment ceux utilisés pour la gestion des migrations, de l'asile et des contrôles aux frontières ont été inscrits dans la catégorie « à haut risque » dans les projets de réglementation (AI Act, annexe III point 7 d). Y figurent notamment « les systèmes d'IA destinés à être utilisés par les autorités publiques compétentes [...] pour les assister dans l'examen des demandes d'asile, de visa et de permis de séjour ainsi que les réclamations connexes, dans le but de vérifier l'éligibilité des personnes physiques qui demandent un statut, y compris pour évaluer la fiabilité des preuves ». La proposition de règlement établissant un paquet omnibus numérique présentée par la Commission européenne le 19 novembre 2025 et visant à simplifier et harmoniser le cadre numérique européen existant rend cependant incertaine, à ce jour, l'entrée en vigueur de ces dispositions.

de famille, de l'état de santé, du handicap, ou de la nationalité – qui serait considérablement accru par le recours à ce type d'outils.

420. Faire le choix de confier à un système d'IA une évaluation de l'authenticité des pièces produites risquerait, par exemple, d'écarter systématiquement les demandes de ressortissants de certains États dès le stade de la recevabilité au motif que les actes d'état civil qu'ils délivrent sont loin d'être systématiquement conformes en tous points au modèle type. Ces vérifications sont normalement opérées, avec l'appui de la direction nationale de la police aux frontières après l'enregistrement de la demande. Si ces vérifications, et notamment leur durée, peuvent d'ores et déjà engendrer des atteintes aux droits, celles-ci demeurent limitées lorsque la personne bénéficie de documents provisoires de séjour. Or, si elles étaient réalisées avant l'enregistrement, des ruptures de droits en résulteraient de façon systématique alors même que dans bien des cas les actes d'état civil jugés suspects s'avèrent finalement authentiques.
421. Par ailleurs, pour certains usagers, l'examen des pièces produites nécessite de faire preuve d'une souplesse, au regard de leur situation, dont il est à craindre que les systèmes algorithmiques et d'IA ne sauront probablement pas faire preuve. C'est notamment le cas de personnes produisant des documents prenant une forme inhabituelle, comme par exemple celles qui, du fait d'un handicap, ne sont pas en mesure de transmettre une photo d'identité conforme aux standards. Le Défenseur des droits est également régulièrement saisi par des personnes qui ne sont pas en mesure de produire l'ensemble des pièces exigibles : personnes qui ne disposent pas de preuve de nationalité revêtue d'une photographie – jeunes arrivés seuls en France alors qu'ils étaient mineurs ou demandeurs d'asile déboutés mais éligibles à un droit au séjour – qui ne peuvent fournir de justificatif de domicile à leur nom, qui ont définitivement perdu de nombreux documents, notamment du fait d'une catastrophe naturelle ¹⁵⁰, etc. Dans l'ensemble de ces situations, il est nécessaire que les personnes puissent contacter un agent à même d'examiner leur dossier avec discernement.
422. En outre, le risque pour les agents instructeurs de céder à des biais cognitifs, en particulier dans un contexte de surcharge de travail, ne doit pas être sous-estimé. La Défenseure des droits a notamment déjà eu l'occasion d'alerter sur les biais d'ancrage –incapacité ou difficulté de l'agent à se départir de la « première impression » que lui fournit le système, quand celui-ci intervient en amont – et d'automatisation – tendance de l'humain à faire davantage confiance aux résultats produits par la machine qu'à son propre jugement et,

¹⁵⁰ Le Défenseur des droits est notamment régulièrement saisi par des personnes résidant à Mayotte et dont l'habitat a été détruit par le cyclone Chido.

ainsi, à avaliser de façon systématique ou excessive les recommandations qu'elle formule¹⁵¹.

423. En conséquence, **concernant l'usage de systèmes d'IA pour examiner la complétude des dossiers, la Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur de :**

- **Faire procéder localement à des expérimentations et d'en faire le bilan avant toute généralisation ;**
- **Procéder à une analyse d'impact sur les droits fondamentaux des outils avant tout déploiement, interrogeant notamment les risques de discrimination ;**
- **Edicter des critères et des modes opératoires précis qui garantissent une intervention humaine dans le processus de prise de décision.**

424. Elle lui recommande également de garantir à tout usager :

- **Une information systématique sur la raison précise pour laquelle son dossier est jugé incomplet, et sur les voies et délais de recours dans le cadre desquels une telle décision peut être contestée ;**
- **Un droit de correction de sa demande dans un délai raisonnable, conformément à l'article R.431-11 al 2 du CESEDA ;**
- **Le droit à un examen ou réexamen humain de la demande, en maintenant des effectifs suffisants pour en garantir l'effectivité.**

425. Enfin, dans l'hypothèse où il serait, à l'avenir, fait usage d'algorithmes et de systèmes d'IA au stade de l'instruction de la demande, le risque de biais cognitifs serait fortement accentué, de même que les atteintes aux droits résultant de ces biais. Les recommandations énoncées précédemment revêtiraient par conséquent une importance d'autant plus grande.

3. Le nécessaire renfort des moyens humains affectés à l'instruction des demandes de titres de séjour

426. Les analyses présentées dans ce rapport ont permis d'établir que l'augmentation du nombre de demandes de titres de séjour, qui est très majoritairement le fait de l'accroissement des demandes de renouvellements, était et demeure pour une large part prévisible.

427. Pour la Défenseure des droits, elle aurait donc dû être précédée d'une hausse des effectifs dédiés à l'instruction des demandes de titres de séjour.

¹⁵¹ *Ibid*, p.25.

428. Ces hausses d'effectifs doivent être de nature différente selon qu'elles visent à des difficultés ponctuelles (i.) ou à un accroissement de long terme de la charge incombant aux services (ii.).

i. Pour faire face à des surcroûts conjoncturels d'activité ou à une situation fortement dégradée

429. Les renforts par des personnes en contrat temporaire paraissent être une réponse appropriée à des surcroûts d'activité ponctuels. On pense notamment aux préfectures dont l'activité a été quelque peu bousculée, en 2020 et 2021 du fait du Brexit, ou au premier semestre 2022, à l'occasion du début de la mise en œuvre du mécanisme de protection temporaire en faveur des ressortissants ukrainiens.

430. Dans certains départements, l'approche de la rentrée estudiantine peut également nécessiter des renforts de courte durée si la mutualisation de ces dossiers et les redéploiements internes ne suffisent pas à faire face à la surcharge des services induite par cet accroissement saisonnier de l'activité. De même, la hausse des demandes de DCEM à l'approche des vacances d'été, et la nécessité d'achever l'instruction de ces demandes avant la fin de l'année scolaire, notamment pour permettre aux familles qui le souhaitent de se rendre dans leur pays d'origine et voir des proches.

431. La plupart de ces situations – à l'exception notable de l'invasion de Ukraine par la Fédération de Russie – sont prévisibles et doivent par conséquent pouvoir faire l'objet de renforts décidés en amont, comme cela a pu être le cas à certaines occasions. Anticiper l'accroissement d'activité nécessite certes de dégager des marges budgétaires, mais permet d'éviter une des répercussions à moyen terme sur le fonctionnement des services préfectoraux concernés.

432. Ces renforts ponctuels peuvent également, de façon plus générale, permettre aux préfectures de rattraper le retard accumulé et de réduire le stock des demandes pendantes.

433. C'est en ce sens que le ministre de l'intérieur a annoncé, au mois d'avril 2026, le recrutement de 500 contractuels pour renforcer les services en charge du séjour des étrangers. L'instruction du 5 avril 2026 précise que ces postes seront exclusivement affectés aux renouvellements de titres. Dans cette même instruction, le ministre fait également état du financement d'heures supplémentaires à hauteur de 2 millions d'euros, destinées à permettre de réduire considérablement le stock de demandes.

434. Au vu des informations recueillies par le réseau territorial du Défenseur des droits, les renforts octroyés aux préfectures s'élèvent parfois jusqu'à une trentaine de postes, ce qui est tout à fait considérable au regard de l'effectif permanent des services concernés.

435. Ces mesures, d'une ampleur sans précédent au cours des dernières années, traduisent assurément une volonté de prendre enfin à bras le corps la problématique de la saturation du service préfectoral.

436. Elles devraient permettre à court terme à certaines préfectures particulièrement en difficulté de retrouver un fonctionnement normal et de revenir à des délais d'instruction plus raisonnables et proches des objectifs fixés en loi de finance.

437. Le ministre de l'intérieur a indiqué à ce propos à la Défenseure des droits qu'il attendait « *des résultats significatifs à très court terme* » et qu'en ce sens il avait réuni les secrétaires généraux de l'ensemble des préfectures le 29 avril, et que cette action de pilotage se poursuivrait dans le cadre de deux réunions mensuelles des secrétaires généraux, la première concernant les préfectures concentrant la charge de travail la plus soutenue, et la seconde portant sur les préfectures les plus en difficultés.

438. **La Défenseure des droits recommande au ministre de l'intérieur :**

- **D'anticiper autant que faire se peut les hausses ponctuelles de demandes nécessitant le recrutement d'agents contractuels.**

439. L'amélioration attendue de la situation pourrait également permettre de dégager des marges opérationnelles suffisantes pour que les services concernés conçoivent et mettent en œuvre les réorganisations nécessaires de leurs procédures. À défaut, la situation actuelle est probablement vouée à se reproduire à court terme.

ii. **Pour adapter la dimension des services à l'augmentation constante des demandes**

440. Le ministère de l'intérieur et les préfectures ont souligné l'augmentation constante du nombre de demandes de titres de séjour et les analyses révèlent que la hausse des effectifs permanents des services en charge du séjour des étrangers est loin d'avoir été proportionnée.

441. Si cet écart devait être compensé par des solutions technologiques, celles-ci sont loin d'avoir tenu toutes leurs promesses et ont parfois fait peser une charge supplémentaire sur les agents dont elles devaient permettre d'alléger le travail.

442. La Défenseure des droits a formulé dans le présent rapport un certain nombre de recommandations dont elle estime qu'elles devraient contribuer au traitement des demandes dans un délai plus raisonnable, et ainsi permettre que les droits des usagers soient mieux respectés.

443. Elle est également consciente de la politique volontariste menée par le ministre depuis sa prise de fonctions, dont les conséquences pourront être mesurées au cours des prochains mois.
444. Il ne sera toutefois pas possible de remédier durablement à la situation et aux atteintes aux droits des usagers qu'elle engendre sans renforcer considérablement et de façon pérenne les effectifs des services en charge du séjour des étrangers.
445. En effet, la complexification du droit applicable et les limites de la dématérialisation rendent plus que jamais nécessaire un accompagnement par des agents publics formés à l'accueil des usagers et au droit du séjour. De même, quel que soit à l'avenir l'étendue du recours aux outils algorithmiques et aux systèmes d'IA, il est absolument nécessaire, d'autant plus au regard de l'importance des droits en jeu, que les décisions en la matière soient prises par des personnes humaines, seuls à même de comprendre les enjeux humains sous-jacents aux dossiers soumis à l'administration.
446. **La Défenseure des droits recommande par conséquent au gouvernement et au parlement :**
- **De renforcer de façon substantielle et pérenne les effectifs des services en charge du séjour des étrangers au sein des préfectures.**

Recommandations de la Défenseure des droits

Type de recommandation	Objet
Modifications des pratiques et outils	
	1.i.a. Évaluer les effets de la procédure « Dublin » sur la charge de travail des services préfectoraux et en tirer les conséquences.
	1.i.b. Faire évoluer les systèmes informatiques pour permettre aux préfectures d'éditer des documents provisoires de séjour couvrant les périodes antérieures de ruptures de droits et demander aux préfectures de faire débiter la validité des titres au jour de la décision favorable du préfet.
	1.ii.a. Poursuivre les missions d'appui réalisées par le DITP et la DGEF, notamment pour aider les préfectures à rationaliser leurs procédures de validation.
	1.iii. Ajouter aux formulaires de demandes de renouvellement des champs dédiés aux demandes de cartes pluriannuelles et de cartes de résident, incluant les pièces nécessaires à l'examen de ces demandes.
	Mettre en place une procédure dédiée aux demandes anticipées de cartes de résident par les détenteurs de cartes de séjour pluriannuelles afin d'assurer la pleine effectivité du droit prévu par l'article R.431-6 du CESEDA .
	Notifier à l'utilisateur un refus motivé assorti des voies et délais de recours lorsqu'un titre de séjour de durée plus courte que celui demandé est délivré.
	2. Développer un protocole permettant de favoriser la diffusion rapide des bonnes pratiques.

	2.i. Mettre en place des procédures sécurisées permettant de remettre des documents de séjour aux personnes ne pouvant se rendre en préfecture (via un mandataire, le greffe de la juridiction ou un agent se déplaçant sur site pour les personnes détenues...).
	2.ii. Permettre aux usagers, sur certains créneaux horaires, d'accéder au guichet sans rendez-vous, notamment pour solliciter la délivrance d'un document provisoire de séjour en cas de rupture de droits imminente ou actuelle.
	Là où les prises d'empreintes ou remises de titres connaissent des retards, permettre aux usagers de se présenter sans rendez-vous pour accomplir ces formalités.
	2.iv. Concernant l'usage de systèmes d'IA pour examiner la complétude des dossiers : faire procéder localement à des expérimentations et en faire le bilan avant toute généralisation.
	Procéder à une analyse d'impact sur les droits fondamentaux des outils avant tout déploiement, interrogeant notamment les risques de discrimination.
	Édicter des critères et des modes opératoires précis qui garantissent une intervention humaine dans le processus de prise de décision.
	Garantir à tout usager une information systématique sur la raison précise pour laquelle son dossier est jugé incomplet, et sur les voies et délais de recours dans le cadre desquels une telle décision peut être contestée.
	Garantir à tout usager un droit de correction de sa demande dans un délai raisonnable, conformément à l'article R.431-11 al 2 du CESEDA.
	Garantir le droit à un examen ou réexamen humain de la demande, en maintenant des effectifs suffisants pour en garantir l'effectivité.
	3.i. Anticiper autant que faire se peut les hausses ponctuelles de demandes nécessitant le recrutement d'agents contractuels.
Consignes à transmettre par voie de circulaire	

	1.i.a. Garantir l'effectivité d'une voie de dépôt au guichet ou par voie postale pour toute demande ne relevant pas de l'ANEF.
	Mettre à disposition des usagers, y compris sous forme physique lorsqu'ils se rendent en préfecture, une information claire et à jour sur ces voies de dépôt.
	Enregistrer les demandes dans un délai raisonnable, qu'il convient de préciser, quelle que soit la situation administrative de la personne.
	Proscrire les procédures de pré dépôt dès lors qu'elles conduisent à différer de plusieurs semaines la date du dépôt.
	Examiner, autant que faire se peut, la complétude des demandes à l'occasion du dépôt.
	Rappeler les termes de l'alinéa 2 de l'article R.431-11 du CESEDA relatif aux demandes incomplètes, et les obligations qui en découlent.
	Rappeler qu'en vertu de l'article L.114-2 du CRPA, les préfets sont tenus, s'ils s'estiment incompétents, de transmettre la demande au préfet territorialement compétent et d'en aviser l'utilisateur.
	Rappeler que la délivrance à brève échéance d'un récépissé à l'occasion du dépôt d'une demande complète est de droit, y compris pour les personnes sollicitant une admission exceptionnelle au séjour.
	Rappeler que les récépissés de renouvellement délivrés dans le cadre d'une demande de changement de statut doivent mentionner l'intitulé du nouveau titre demandé.
	1.i.b. Dans l'attente de l'évolution de systèmes informatiques, remettre aux usagers, sur demande au cours de l'instruction et systématiquement à l'occasion de la remise du titre, des attestations de régularité de séjour confirmant que la personne doit être considérée comme ayant été en séjour régulier durant l'intégralité de la période d'instruction de sa demande de renouvellement de titre de séjour, notamment au regard du maintien de ses droits sociaux.
	1.ii.a. Déterminer un délai au-delà duquel, si les contrôles ne sont pas achevés, il convient pour les préfectures de procéder à la délivrance du titre demandé, quitte à faire par la suite usage des dispositions permettant de procéder à un retrait de titre si les résultats des vérifications opérées le justifient. Dans le cadre d'un renouvellement de titre, les contrôles ayant a priori déjà été réalisés, réduire ce délai au strict minimum.

	À défaut, délivrer des documents provisoires de 6 mois aux personnes dont l’instruction de la demande se prolonge, afin de les prémunir contre les ruptures de droits et leur permettre, le cas échéant, de rechercher un emploi.
	1.ii.b. Prendre une nouvelle circulaire générale relative à l’admission exceptionnelle au séjour et à la régularisation au titre de la vie privée et familiale, et la publier, pour : - Guider les préfectures dans l’instruction de ces demandes ; - Rappeler la distinction entre admission exceptionnelle au séjour et régularisation de plein droit sur le fondement de l’article L.423-23 du CESEDA ; - Rappeler les grands principes dégagés par la jurisprudence en la matière.
	1.iii. Examiner l’opportunité d’inviter les préfectures à ne pas délivrer d’autorisations provisoires de séjour d’une durée inférieure à six mois et à examiner, au plus tard à compter du renouvellement de celles-ci, l’éligibilité de la personne à la délivrance d’une carte de séjour temporaire.
	2.i. Prévoir une modalité de dépôt à distance, dématérialisée ou par voie postale, pour l’ensemble des personnes qui ne peuvent se rendre en préfecture.
	Passer des protocoles avec les établissements pénitentiaires ou actualiser ceux qui le nécessiteraient.
	Permettre aux personnes impécunieuses de prendre possession de leur titre en bénéficiant d’un échelonnement du paiement de la taxes de séjour due.
	2.ii. Repositionner les services d’accueil des préfectures sur les missions d’information et accompagnement des usagers, y compris dans le cadre des points d’accueil numérique, en procédant aux renforcements nécessaires de ces services.
	Rendre publique la circulaire du 4 août 2023 relative à la solution de substitution.
	Faire évoluer l’outil mis à disposition des préfectures pour informer les usagers de la disponibilité de leur titre de séjour afin qu’il permette à toutes les personnes de recevoir les SMS d’alerte quel que soit leur opérateur

	téléphonique et d'adresser simultanément des alertes par SMS et par courriel, ainsi que par courrier lorsque la personne en a fait la demande.
Modification réglementaire	
	1.i.a. Inclure dans les listes figurant à l'annexe 10 du CESEDA, au titre des justificatifs de domicile qui peuvent être produits dans le cadre d'une demande de titre, les attestations d'élection de domicile par un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS/CIAS) ou auprès d'un organisme agréé par le préfet du département.
	1.iii. Adapter le niveau de l'examen civique imposé aux personnes sollicitant une carte de résident pour le rendre plus accessible.
	Fixer par arrêté le tarif des examens et certifications et prévoir un fond permettant aux personnes confrontées à des difficultés financières de passer ces examens.
	Dans l'hypothèse du maintien de la procédure de demande d'avis au maire prévue à l'article L.413-7 alinéa 2 du CESEDA, l'encadrer strictement pour s'assurer que les questions posées correspondent à des exigences définies au niveau national et limiter les risques d'arbitraire, et prévoir que l'avis motivé comportant la liste des questions posées et des réponses apportées soit soumis à l'utilisateur afin que celui-ci puisse faire part de ses observations auprès du préfet avant que ce dernier se prononce.
	2.ii. Compléter l'arrêté du 1 ^{er} août 2023 concernant les conditions de recours à la solution de substitution des usagers de l'ANEF dans le sens des précédentes recommandations de la Défenseure des droits et des instructions figurant dans la circulaire du 4 août 2023.
Modification législative	
	1.i.b. Compléter l'article L.433-3 du CESEDA afin que l'ensemble des titres de séjour, y compris les cartes de séjour temporaires et pluriannuelles de moins de 4 ans, permettent de justifier de la régularité de son séjour

	pendant les 3 mois qui suivent leur date d'expiration et de conserver l'intégralité de ses droits sociaux ainsi que son droit d'exercer une activité professionnelle, dès lors que la personne justifie avoir demandé le renouvellement de son titre. Faire figurer une mention rappelant cette disposition sur les titres concernés, afin que les tiers soient informés de la prorogation du droit au séjour.
	Introduire dans le CESEDA une disposition précisant que le droit au séjour et les droits sociaux qui en dépendent sont réputés n'avoir connu aucune interruption dès lors qu'il est fait droit à la demande de renouvellement, y compris si celle-ci prend la forme d'un changement de statut.
	1.ii.c. Introduire dans le CESEDA une disposition énumérant des critères clairs d'admission au séjour au titre d'un concubinage ou d'un pacs avec un ressortissant français.
	1.iii. Revenir sur l'augmentation des exigences linguistiques résultant de la loi du 26 janvier 2024.
	Renforcer la dotation de l'OFII concernant les formations linguistiques et civiques afin que toutes les personnes puissent en bénéficier sans délai et à la hauteur de leurs besoins.
	Revoir les modalités de contrôle de l'intégration républicaine dans la perspective d'une première délivrance de carte pluriannuelle afin que celles-ci ne conduisent pas à différer massivement l'accès à ce titre, et par conséquent à accroître la charge de travail des services instructeurs.
	Évaluer l'opportunité du maintien de la procédure de demande d'avis au maire prévue à l'article L.413-7 alinéa 2 du CESEDA, au regard de l'introduction dans le CESEDA de l'examen civique qui semble avoir le même objet.
	Examiner l'opportunité de porter la durée des cartes de séjour temporaire à deux ans.
	2.ii. Légiférer sur les activités commerciales d'accompagnement des ressortissants étrangers dans le cadre de leurs démarches relatives au séjour afin de les encadrer.
	3.ii. Renforcer de façon substantielle et pérenne les effectifs des services en charge du séjour des étrangers au sein des préfectures.

Annexe 1 : Questionnaire adressé aux préfetures

					
Enquête nationale relative à l'instruction des demandes des ressortissants étrangers par les préfetures					
Les données sollicitées concernent l'ensemble du département. Les champs relatifs aux années 2020, 2021 et 2022 sont optionnels. Pour les ETP, merci d'indiquer également le plafond alloué pour 2024.					
	2019	2020	2021	2022	2023
Séjour					
<i>Données générales</i>					
Demandes reçues					
Stock au 31 décembre					
Nombre de titres délivrés					
Nombre de documents provisoires délivrés					
Délai moyen de délivrance au 31 décembre					
Nombre de refus explicites notifiés					
Délai moyen de notification de refus au 31 décembre					
Nombre de dossiers nécessitant des mesures d'instruction spécifiques (problèmes d'état-civil, ordre public, suspicion de reconnaissance frauduleuse de paternité...)					
Délai moyen de délivrance pour les dossiers mentionnés à la ligne précédente					
<i>Renouvellement</i>					
Demandes reçues					
Stock au 31 décembre					
Nombre de titres délivrés					
Nombre de documents provisoires délivrés					
Délai moyen de délivrance au 31 décembre					
<i>1ères demandes (hors AES)</i>					
Demandes reçues					
Stock au 31 décembre					
Nombre de titres délivrés					
Nombre de documents provisoires délivrés					
Délai moyen de délivrance au 31 décembre					
<i>AES</i>					
Demandes reçues					
Stock au 31 décembre					
Nombre de titres délivrés					
Délai moyen de délivrance au 31 décembre					
Nombre de refus explicites notifiés					
Délai moyen de notification de refus au 31 décembre					

**Enquête nationale relative à l'instruction
des demandes des ressortissants étrangers par les préfectures**

Les données sollicitées concernent l'ensemble du département. Les champs relatifs aux années 2020, 2021 et 2022 sont optionnels. Pour les ETP, merci d'indiquer également le plafond alloué pour 2024.

	2019	2020	2021	2022	2023
--	------	------	------	------	------

Regroupement familial

Stock au 31 décembre

Nombre de décisions rendues

Délai moyen entre le dépôt de la demande
et la décision au 31 décembre

Délai moyen après transmission par l'OFII

Effectifs

2024

Nombre d'ETP alloués à la direction en
charge du séjour des étrangers

Nombre de titulaires au 31 décembre

Nombre de contractuels au 31 décembre

Observations

**Sur les facteurs pesant sur les délais de
traitement des demandes (séjour et
regroupement familial) :** préciser tout
élément d'ordre réglementaire,
organisationnel, technique ou autre
contribuant à expliquer ces délais

Sur les bonnes pratiques mises en œuvre :
préciser les mesures prises ou procédures
mises en place le cas échéant pour faire
face à l'augmentation du volume des
demandes et améliorer les délais de
traitement

Observations diverses

Annexe 2 : Statistiques relatives à certaines procédures de pré-demandes concernant la régularisation

Source : demarche.numerique.gouv.fr

Des délais de traitement moyens sont calculés sur la base de 90 % des demandes traitées au cours des 30 derniers jours. On peut supposer que les 10 % de dossiers dont le traitement s'écarte le plus de la norme ont été exclus des calculs. Trois délais moyens sont présentés ainsi : « *Dans le meilleur des cas* », « *Les dossiers demandant quelques échanges* » et « *Si votre dossier est incomplet ou qu'il faut beaucoup d'échanges avec l'administration* ».

Des moyennes pondérées des délais de traitement des demandes sont également présentées pour chaque mois. Le délai est calculé à partir de « *la dernière date de dépôt* » dont on peut supposer qu'elle correspond à l'envoi des dernières pièces ou informations. La moyenne est vraisemblablement pondérée en fonction de la catégorisation des dossiers telle que définie supra, c'est-à-dire en fonction du nombre d'échanges nécessaires entre l'administration et l'utilisateur.

L'avancée du traitement des dossiers depuis la mise en place de la démarche est ensuite synthétisée, ainsi que l'issue donnée aux demandes (taux de demandes classées sans suite, acceptées et refusées). Une ventilation de ces issues des demandes est enfin donnée pour chaque semaine, mais celle-ci paraît peu éclairante pour le sujet qui nous intéresse ici.

Les données présentées infra ont été relevées le 13 mars 2026. Elles portent sur les formulaires de demande d'admission exceptionnelle identifiés par le Défenseur des droits. Les types d'AES concernés par le formulaire sont précisés compte-tenu des informations disponibles.

447. Bouches-du-Rhône (AES métiers en tension : L.435-4)

- Temps de traitement en février 2026 : 105 jours
- Avancée des dossiers : 730 dossiers traités sur les 1 164 déposés depuis juin 2024
- Issue : Classés sans suite : 0,5 % ; Acceptés : 31,2 % ; Refusés : 68,3 %

448. Meurthe-et-Moselle (AES VPF)

- Temps de traitement en février 2026 : 580 jours
- Avancée des dossiers : 399 dossiers traités sur les 942 déposés depuis juillet 2024
- Issue : Classés sans suite : 58,7 % ; Acceptés : 19,1 % ; Refusés : 22,2 %

449. Moselle (AES tous motifs : L.435-1 à 4)

- Temps de traitement en février 2026 : 65 jours
- Avancée des dossiers : 51 dossiers traités sur les 878 déposés depuis août 2025
- Issue : Classés sans suite : 33,3 % ; Acceptés : 31,4 % ; Refusés : 35,3 %

450. Pas-de-Calais (« régularisation »)

- Temps de traitement en février 2026 : 92 jours
- Avancée des dossiers : 7 838 dossiers traités sur les 8 079 déposés depuis février 2023
- Issue : Classés sans suite : 27,9 % ; Acceptés : 49,5 % ; Refusés : 22,6 %

451. Seine-Maritime (AES VPF et travail : L.435-1)

- Temps de traitement en décembre 2025 : 170 jours
- Avancée des dossiers : 461 dossiers traités sur les 534 déposés depuis janvier 2023 jusqu'à déc. 25
- Issue : Classés sans suite : 26,2 % ; Acceptés : 1,9 % ; Refusés : 71,9 %

452. Seine-Maritime (régularisation « liens personnels et familiaux » : L.423-23)

- Temps de traitement en février 2026 : 37 jours
- Avancée des dossiers : 525 dossiers traités sur les 611 déposés depuis mars 2023
- Issue : Classés sans suite : 46,9 % ; Acceptés : 6,2 % ; Refusés : 46,9 %

453. Île-de-France – nouvelle procédure commune (art. L.435-1 et s.)

- Temps de traitement en février 2026 : 127 jours
- Avancée des dossiers : 6360 dossiers traités sur les 26 201 déposés depuis juin 2025
- Issue : Classés sans suite : 15,6 % ; Acceptés : 64,4 % ; Refusés : 20,0 %

454. Seine-et-Marne (AES travail)

- Temps de traitement en février 2026 : 925 jours
- Avancée des dossiers : 1 491 dossiers traités sur les 2 621 déposés depuis décembre 2020
- Issue : Classés sans suite : 21,5 % ; Acceptés : 77,9 % ; Refusés : 0,6 %

455. Essonne - ancienne procédure (AES VPF)

- Temps de traitement en février 2026 : 894 jours
- Avancée des dossiers : 6 399 dossiers traités sur les 11 754 déposés depuis novembre 2021
- Issue : Classés sans suite : 4,2 % ; Acceptés : 12,8 % ; Refusés : 82,9 %

456. Essonne - ancienne procédure (AES travail)

- Temps de traitement en février 2026 : 917 jours
- Avancée des dossiers : 4 081 dossiers traités sur les 6 683 déposés depuis janvier 2022
- Issue : Classés sans suite : 2,7 % ; Acceptés : 14,3 % ; Refusés : 82,9 %

457. Essonne (AES métiers en tension : L.435-4)

- Temps de traitement en février 2026 : 40 jours
- Avancée des dossiers : 550 dossiers traités sur les 826 déposés depuis mars 2025
- Issue : Classés sans suite : 0,4 % ; Acceptés : 0,7 % ; Refusés : 98,9 %

458. Hauts-de-Seine (AES métiers en tension : L.435-4)

- Temps de traitement en février 2026 : 244 jours
- Avancée des dossiers : 196 dossiers traités sur les 965 déposés depuis mars 2025
- Issue : Classés sans suite : 40,2 % ; Acceptés : 59,1 % ; Refusés : 0,7 %

459. Hauts-de-Seine (AES VPF et travail : L.435-1)

- Temps de traitement en février 2026 : 711 jours
- Avancée des dossiers : 1 774 dossiers traités sur les 9 748 déposés depuis septembre 2024
- Issue : Classés sans suite : 9,0 % ; Acceptés : 90,3 % ; Refusés : 0,7 %

460. Val d'Oise

- Cergy (AES VPF, travail et métiers en tension : L.435-1 et 4)

- Temps de traitement en février 2026 : 91 jours
- Avancée des dossiers : 4 425 dossiers traités sur les 4 704 déposés depuis juin 2023
- Issue : Classés sans suite : 46,3 % ; Acceptés : 37,3 % ; Refusés : 16,4 %

- Sarcelles (AES VPF et travail : L.435-1)

- Temps de traitement en février 2026 : 466 jours
- Avancée des dossiers : 6 901 dossiers traités sur les 9 102 déposés depuis avril 2024
- Issue : Classés sans suite : 8,5 % ; Acceptés : 86,5 % ; Refusés : 5,0 %

Annexe 3 : Volume des procédures prises en charge par les GUDA et imputables à la mise en œuvre de la procédure Dublin

	2017	*2018	2019	2020	2021	2022	2023
Premières demandes en procédure Dublin	-	45 185	45 097	24 941	30 195	36 847	44 807
<i>Dont procédure Dublin au 31/12</i>	29 240	35 300	35 283	17 417	20 038	29 446	36 851
<i>(1) Dont requalifications avant le 31/12</i>	-	9 885	9 814	7 524	10 157	7 401	7 956
« Nouvelles demandes Dublin » Estimation DDD**	0	0	3 719	2 823	3 079	2 886	3 303
(2) Requalifications des procédures Dublin des années précédentes	10 800	16 960	16 790	-	11 379	10 424	16 155
TOTAL	40 040 <i>manque (1)</i>	62 145	65 606	27 764 <i>manque (2)</i>	44 653	50 157	64 265
<i>Part dans la demande d'asile totale</i>	-	-	37 %	-	33 %	30 %	34 %
<i>Part dans les demandes enregistrées par le GUDA ***</i>	-	40 %	40 %	-	34 %	30 %	35 %

* Pour 2018, par souci de complétude, le jeu de données utilisé est celui publié en 2019.

** Pour calculer le nombre de nouvelles demandes, le nombre de réexamens et de réouvertures de dossiers (données OFPRA) a été soustrait du total de la ligne « Réexamens, nouvelles demandes Dublin et réouvertures en GUDA (B) » (données DGEF). À noter qu'en 2017 et 2018, les « demandes Dublin » incluaient ce qui a ensuite été présenté comme « nouvelles demandes Dublin ».

*** Total des demandes enregistrées par le GUDA comprenant les requalifications des années précédentes.

Sources :

Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 27 juin 2024 (année 2023)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 22 juin 2023 (année 2022)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 20 juin 2022 (année 2021)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 15 juin 2021 (année 2020)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 21 janvier 2020 (année 2019)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 12 juin 2020 (année 2019)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 12 juin 2019 (année 2018)
Les chiffres clefs de l'immigration – La demande d'asile, 12 juin 2018 (année 2017)

- Pour les réexamens et réouvertures :

2017 : *Les chiffres clefs de l'immigration* – La demande d'asile, 12 juin 2018
2018 : *Les chiffres clefs de l'immigration* – La demande d'asile, 12 juin 2019
2019 : *Rapport d'activité 2019*, OFPRA, 8 juin 2020
2020 : *Rapport d'activité 2020*, OFPRA, 21 juin 2021
2021 : *Rapport d'activité 2021*, OFPRA, 20 juin 2022
2022 : *Rapport d'activité 2022*, OFPRA, 27 juin 2023
2023 : *Rapport d'activité 2023*, OFPRA, 9 juillet 2024

Défenseur des droits - TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07 - 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

